

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

**Наказ Вищого навчального закладу Укоопспілки  
«Полтавський університет економіки і торгівлі»  
08 липня 2015 року № 152-Н**

Форма № П-4.04

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ  
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

Інститут економіки, управління та інформаційних технологій  
Форма навчання денна  
Кафедра правознавства

**Допускається до захисту**

Завідувач кафедри \_\_\_\_\_ Г. В. Лаврик  
(підпис) (ініціали, прізвище)

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

**МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА**

**на тему «ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ  
СЛУЖБИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМ»**

*спеціальності 081 «Право»  
освітня програма «Право»*

**Виконавець роботи:** Іванченко Назар Сергійович

(підпис, дата)

**Науковий керівник:** Солдатенко Оксана Володимирівна

(підпис, дата)

**Рецензент:** Колотілова Ілона Олександрівна  
(прізвище, ім'я, по батькові)

**Полтава 2020**

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: СУТНІСТЬ, ВИДИ ТА ЗНАЧЕННЯ .....	7
1.1. Основні концепції розвитку державної служби .....	7
1.2. Нормативно - правове регулювання державної служби в Україні .....	14
1.4. Державна служба в зарубіжних країнах .....	32
РОЗДІЛ 2. ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ .....	38
2.1. Принципи державної служби України .....	38
2.2. Функції державної служби України .....	46
2.3. Особливості проходження державної служби в Україні .....	53
РОЗДІЛ 3. РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ.....	60
3.1. Передумови реформування державної служби .....	60
3.2. Основні напрями реформування проходження державної служби в Україні та правове регулювання її проходження .....	75
ВИСНОВКИ .....	86
ПЕРЕЛІК ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ .....	95

## ВСТУП

*Актуальність теми дослідження.* Державна служба є обов'язковим інститутом будь-якої сучасної демократичної держави, яка здійснює свої повноваження за допомогою спеціальних механізмів, що передбачає існування цілої низки повноважень та функцій, що дозволяє реалізовувати різноманітні питання у галузі здійснення державного управління.

У зв'язку із тим, що державна служба наділена великим комплексом повноважень, достатньо важливим є питання вивчення різних аспектів її побудови й функціонування, історії її виникнення та розвитку і майбутніх змін. Правові рішення в даній сфері діяльності відіграють значну роль у політичній, економічній, соціальній і інших сферах діяльності держави.

Особливої актуальності дана тема набуває саме в цей період, оскільки Україна переживає період переходу до європейських цінностей та економічного розвитку, що потребує створення та вдосконалення вже існуючих правових норм та вимагає активізації держави і провадження активної політики у сфері удосконалення існуючих механізмів державної служби.

Здійснення економічних та соціальних перетворень, досягнення економічного росту та надання громадянам України управлінських послуг на високому рівні, просування в здійсненні європейської інтеграції можливо лише за умови створення ефективних державних органів управління, які відповідають стандартам демократичного, правового державного управління з соціально орієнтованою ринковою економікою.

У цьому зв'язку, доцільно зауважити, що система державної служби, що існує в Україні на сьогодні, не є достатньо ефективною та не відповідає стратегічному курсу держави на демократію та європейські стандарти урядування. Отже, реформування саме даної сфери є ключовим завданням, від

результатів якої залежать й усі інші зміни у країні, оскільки достатньо важко уявити здійснення реформ у інших сферах, у той час, коли державна служба є неефективною.

*Огляд наукових джерел.* Питання, проблеми та особливості правового регулювання державної служби досліджувала велика кількість вітчизняних і зарубіжних науковців. Серед праць вітчизняних вчених доцільно відзначити роботи О. Петришина, С. Дубенка, В. Баришнікова, А. Коваленко, О. Дрозда, Н. Гудими, К. Ващенко, С. Дмитренко, А. Авер'янова, О. Оболенського, та інших.

Серед вітчизняних досліджень з питань реформування державної служби в Україні, доцільно відзначити роботи Н. Гончарук, М. Кузнєцової, Г. Коваль, М. Лахижі, Р. Науменко, В. Олуйко, В. Шамраєвої, Ю. Кізілова та інших. Проте, враховуючи нестабільне становище українського законодавства, що проявляється у постійній зміні нормативно-правових актів, питання реформування та побудови ефективного механізму державної служби в Україні залишається відкритим.

*Метою* даної роботи є розроблення пропозицій щодо змін і доповнень до законодавства у сфері проходження державної служби в Україні в умовах проведення реформ.

Згідно визначеної мети, *завданнями* роботи є:

- визначити основні концепції розвитку державної служби в Україні;
- дослідити особливості нормативно-правового регулювання державної служби в Україні;
- охарактеризувати види державної служби в Україні;
- дослідити особливості державної служби в зарубіжних країнах;
- визначити основні принципи державної служби України;
- розглянути функції державної служби України;

- дослідити особливості проходження державної служби в Україні;
- визначити передумови реформування державної служби;
- дослідити основні напрями реформування проходження державної служби в Україні та правове регулювання її проходження.

*Об'єктом* дослідження є суспільні відносини у сфері проходження державної служби.

*Предметом* дослідження є правове регулювання проходження державної служби в Україні в умовах проведення реформ.

*Методи та інформаційна основа дослідження.* При написанні роботи використано сукупність загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання: діалектичного, історичного, моделювання, формально-логічного, порівняльно-правового, статистичного, аналітичного тощо. Зокрема, за допомогою діалектичного та історичного методів досліджено загальні засади проходження державної служби в Україні. Аналіз особливостей проходження державної служби в Україні здійснювався за допомогою аналітичного, статистичного та системного методів. Формально-логічний метод застосовано для з'ясування питань визначення та дослідження основних напрямів реформування проходження державної служби в Україні.

Інформаційну основу дослідження складають нормативно-правові акти України, публікації та інформація на офіційних веб-порталах органів державної влади, публікації, розміщені на інших інтернет-ресурсах, монографії, дослідження та публікації окремих вітчизняних вчених.

*Практичне значення отриманих результатів* полягає у наступному: у законодавчій галузі – використання отриманих результатів у процесі вдосконалення законодавчих положень, що регулюють сферу проходження державної служби; у навчальному процесі – при підготовці розділів підручників і навчальних посібників, навчально-методичних матеріалів, складанні навчальних робочих програм з дисципліни “Державне управління”,

“Конституційне право” тощо; у правозастосовчій діяльності – при застосуванні окремих положень законодавства у сфері проходження державної служби в Україні.

Брав участь у роботі IX Всеукраїнської науково-практичної конференції «Традиції та інновації розвитку приватного права в Україні: освітній вимір» яка відбулась 05.06.2020 року.

Назва доповіді: «Основні концепції розвитку державної служби»

*Структура роботи.* Магістерська робота складається зі вступу, 3 розділів, які охоплюють 9 підрозділів, висновків, списку використаної літератури. Загальний обсяг роботи – 104 сторінки, список використаної літератури налічує 66 найменувань.

## РОЗДІЛ 1

### ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: СУТНІСТЬ, ВИДИ ТА ЗНАЧЕННЯ

#### 1.1. Основні концепції розвитку державної служби

Питання державної служби, її законодавчої та нормативно-правової бази, а також проблеми її розвитку в сучасній Україні є одними з найактуальніших, оскільки державна служба є найважливішим інструментом перетворень у владі, економіці, соціальній сфері, правових відносинах, в галузі національної безпеки. Сучасний етап державного будівництва в Україні тісно пов'язаний з аналізом історичної практики формування і функціонування державної служби світу.

Вивчення особливостей і специфіки системи державного управління в багатовіковій історії є важливим елементом через те, що саме це надає змогу отримати корисні уроки з історичного досвіду і глибше зрозуміти сучасні проблеми його будівництва. По суті, мова іде про те, який саме тип державної служби нам будувати – активного служіння суспільству і державі або пасивного проходження, обслуговування повноважень державної політичної еліти. Саме від прийняття такого рішення залежать підходи до теорії і організації державної служби.

Отже, існує нагальна потреба не лише в ознайомленні з особливостями розвитку державної служби, але й дослідженні різних традиційних підходів до питань державної бюрократії, їх історичний розвиток, у тому числі й сучасні спроби їх реформування. Потреба вивчення бюрократії пов'язана із тим, що апарат державного управління ґрунтується саме на її базових принципах.

По суті, все різноманіття трактувань концепцій розвитку державної служби можна звести до чотирьох основних типів: 1) «Концепція раціональної бюрократії» М. Вебера – В. Вільсона. 2) Марксистське вчення. 3) Імперська або азіатська моделі. 4) Реалістична модель бюрократії. Отже, для початку, доцільно визначити саме поняття «бюрократії».

Бюрократія – від французького *bureaucratie*, буквально – панування канцелярії або від *bureau* – бюро, канцелярія і грецького *kratoz* – влада, тобто вищі чиновники, службовці середніх ланок державного апарату. Клас державних службовців достатньо яскраво виділяється із загальної маси суспільства, оскільки до його складу входять представники владних повноважень.

Максом Вебером було запропоновано наступне визначення терміну «бюрократія»: – це один з типів ідеальної раціональної організації, характерними особливостями якої є високий рівень ефективності апарату управління та формалізованих підходів до розподілу функціональних повноважень, ієрархічних форм побудови контролюючої системи та підлеглості посадовців, відсутності особистісних взаємовідносин, що існують виключно відповідно до закріплених законодавчих норм та правил поведінки, які передбачають можливість прийняття управлінських рішень через розподіл управлінських функцій від адміністративних.

Відповідно до позиції М. Вебера основними ознаками бюрократії виступають наступні характеристики:

- її компетенція чітко регламентована законодавчими та іншими нормативними положеннями;
- розроблено базу чітко визначеної посадової субординації, що, у свою чергу, значним чином впливає на ієрархічність методів побудови усіх бюрократичних інститутів;



– основною вимогою до кандидатів та працівників державного апарату виступають високий рівень компетентності та професіоналізму не лише у галузі своєї діяльності, але й щодо бюрократичної системи у цілому.

Доцільно зазначити, що модель бюрократії, запропонована М. Вебером, ґрунтується на трьох основних ідеологічних постулатах, а саме:

- є ефективним механізмом реалізації політичних інтересів, при цьому, одночасно не здійснюючи втручання безпосередньо у політику;
- є найвищою формою організації;
- є незалежною від суб'єктивного впливу людини у процесі прийняття управлінських рішень.

Наприкінці XIX століття вищезазначену концепцію достатньо активно розвивав у США майбутній президент В. Вільсон. До основних елементів бюрократії, відповідно до концепції В. Вільсона, можливо віднести наступні:

- формування та діяльність єдиного центру керування в усіх управлінських системах виступає основною передумовою для її ефективності;
- подібність усіх управлінських структур за своєю системною побудовою;
- розмежування управлінської та політичної діяльності;
- високий рівень професіоналізму державних службовців;
- фінансова та адміністративна ефективність напряму залежить від ієрархічної організації управлінського органу;
- формування ефективної системи адміністрування значним чином впливає на модернізацію суспільства у цілому.

Відповідно до іншої точки зору, яку було висловлено К. Марксом, бюрократію доцільно розглядати в якості певного соціального паразитуючого організму. Він розглядав її як результат соціально-класових антагонізмів і

протиріч і матеріалізацію політичного відчуження. Бюрократія з його точки зору – абсолютне зло. Таку позицію К. Маркс пояснював наступним чином:

- підміна інтересу громадського інтересам приватним конкретного чиновника, «присвоєнням держави» чиновницьким кругом;
- органічна нездатність вирішувати справжні проблеми та відсутність державного розуму;
- збочене сприйняття дійсності, відрив від неї, упередженість, свавілля, які зростають протягом усього процесу просування до вершини бюрократичної ієрархії;
- корпоративізм ієрархічної системи;
- кар'єризм як стиль життя;
- домагання на монопольну компетентність;
- формалізм тощо.

На нашу думку, позиція К. Маркса є притаманною для більшості бюрократичних систем. До того ж для неї є притаманним глибина розкриття явища бюрократії саме з точки зору її негативних характеристик. Проте, якщо прийняти судження К. Маркса з точки зору проведення повного дослідження, не є достатньо зрозумілим, чому у більшості сучасних розвинених країн, при існуванні розвинутого бюрократичного апарату, державні інституції з достатньо високим рівнем успішності, виконують власні функції, при цьому, залишаючись дієвим механізмом вирішення різноманітних управлінських питань та підтримуючи високий рівень авторитету у суспільстві.

Позиція К. Маркса до явища бюрократії достатньо повно викладена у його праці «До критики гегелівської філософії права». Проте, з нашої точки зору, його дослідження є достатньо одностороннім через відсутність дослідження соціальної корисності існування бюрократичного апарату.

Наступним типом бюрократії є імперська або азіатська, яка отримала свою назву через своє велике поширення саме у азіатських імперіях. Вважається, що у своїй класичній формі вона проявилася в Китаї. При цьому, саме у Китаї система влади та управлінської діяльності відрізнялася своєю безпрецедентною стабільністю, та проіснувала на протязі більше ніж двох тисяч років, аж до XX століття.

У науковій літературі висловлюється позиція щодо того, що таку стабільність було досягнуто за допомогою того, що усі чиновники не мали змоги відчувати себе як самостійна політична сила, а лише відігравали роль «імператорських лакеїв».

Основними характерними ознаками вищезазначеної моделі бюрократії є наступні:

- відсутність вузької спеціалізації державних службовців, внаслідок чого їх було можливим швидко замінити на не менш ефективного чиновника;
- кандидатів на посади було у декілька разів більше ніж вакансій;
- проходження іспитового випробування не виступало гарантією вступу на посаду, а лише надавало можливість стати одним із багатьох претендентів на неї;
- як правило, на посаду очікували на протязі достатньо тривалого часу, а у випадку необхідності скорочення такого строку – просто надавали хабар;
- перспективи службової кар'єри були достатньо обмеженими, що проявлялося у тому, що чиновники могли займати одну посаду на протязі усього строку своєї служби, який, як правило, був достатньо коротким та становив усього декілька років;

– застосовувалися достатньо жорсткі заходи протидії неформальним зв'язкам з метою недопущення стійких коаліцій у системі державної служби.

Таким заходами виступали:

- встановлення заборони на дружбу із колегами;
- працювати із представниками одного сімейного клану, тобто, мати родинні зв'язки;
- заборона на проходження служби в одній провінції з родичами;
- заборона на вступ у шлюб із жінками провінції, у якій чоловік проходить службу тощо;
- чиновники не залежали від імператорських виплат, внаслідок чого були достатньо уразливими в плані отримання хабара із усіма подальшими наслідками;
- кар'єра чиновника супроводжувалася постійними страхами та відсутністю упевненості у своєму майбутньому;
- були відсутні будь-які гарантії захисту від свавільного звільнення, переведення на іншу посаду або ж до іншого регіону;
- постійний контроль, що здійснювався підрозділами секретної поліції (цензори) та запровадження практики безпосереднього зв'язку імператора із чиновником, при цьому, оминаючи усі середні ланки, у тому числі й шляхом особистого призначення на посади.

На сьогодні, для країн західної демократії є притаманною реалістична концепція демократії, що характеризується певними доповненнями та модернізацією моделі, запропонованою М. Вебером та В. Вільсоном. Сутність такого типу бюрократії полягає у внесенні певних доробок до концепції М. Вебера, внаслідок чого суб'єктивний фактор вже не розглядається в якості джерела «перешкод», що підлягає зменшенню, а в ідеалі взагалі усуненню, але як невід'ємний та істотний, а в даному разі, головний компонент будь-якої

реальної організації. Таким чином, прийнято рішення не боротися із бюрократією, а детально дослідити. Наступним кроком стало створення єдиної, комплексної моделі організації державної управлінської діяльності.

Вже у 1950-1960 роках світ побачили відомі роботи Г. Саймона, Р. Мертон, П. Блау і М. Крозье. Проте, ними було здійснено лише заміну термінології, при цьому, не змінюючи теоретичну конструкцію. Наприклад, Г. Саймон, що є лауреатом Нобелівської премії з економіки 1978 року, доповнив теорію елементами неформальної організації управлінської діяльності. Державний службовець не змінив свого статусу та залишався лише як маленький елемент великого адміністративного механізму, не дивлячись на володіння специфічними властивостями. Проте, такі властивості розглядалися Г. Саймоном виключно у якості можливості підвищення ефективності роботи механізму.

На сучасному етапі основною концепцією розвитку державної служби є запровадження та реалізація компетенційного підходу до здійснення управлінських функцій. У зв'язку із зазначеним доцільно визначити основні характеристики даної концепції, якими є:

- підвищення та розвиток механізму взаємодії влади та населення, збільшення рівня участі громадськості у процесі здійснення влади;
- ієрархічні інституції державної влади поступово замінюються на горизонтальні чи координаційні, тобто, субординацію замінюють на координацію, внаслідок чого функціональне навантаження здійснюється на суб'єкта управління;
- зміна системи розподілу впливу на об'єкти управлінської діяльності між державними та громадськими інституціями;
- формуються новітні механізми управлінської діяльності, у тому числі й у сфері технології;

- підвищується рівень публічності державної управлінської діяльності;
- зменшується тенденція до контролю і неконкурентності, натомість, зростає рівень мотивації і саморегуляції;
- зростає потреба у нових управлінцях, для яких є характерні креативність, аналітичні та інноваційні здібності тощо.

Отже, в результаті дослідження основних концепцій розвитку державної служби, можна сформулювати наступні висновки: призначення державного апарату полягає в організації державного управління на основі регламентованих прав, загальнообов'язкових процедур, які покликані забезпечити баланс інтересів людини і суспільства; погана ефективність державного управління, обмеження прав і свобод особистості є результатом дисфункції державного апарату; боротьба з нею може бути здійснена за допомогою управлінських, економічних і правових методів.

Історично сформовані концепції адміністративно-державного управління в даний час займають значне місце. Протиріччя і проблеми, які характеризують загальний стан даної галузі, виявляються при дослідженні наукових розробок цих теорій.

## 1.2. Нормативно-правове регулювання державної служби в Україні

Питання проходження державної служби в Україні врегульовується положеннями цілої низки нормативно-правових актів, серед яких можливо визначити наступні:

- Конституція України,

- міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України,
- закони України,
- постанови Верховної Ради України,
- Укази Президента України,
- акти Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади, на який покладено обов'язок забезпечення та реалізації державної політики у сфері проходження державної служби.

Основним законом у даній сфері є Конституція України, зокрема, положення ч. 2 ст. 38, яка закріплює рівне право громадян України на доступ до державної служби, а також, ч. 1 ст. 92, якою визначено, що основи державної служби врегульовують виключно на підставі Законів України [1].

Проведення заходів з питань удосконалення інституту державної служби в Україні пов'язується із цілою низкою недоліків, що формувалися на протязі тривалого часу. Основними проблемами виступали:

- недотримання принципів прийняття на державну службу на основі професійних здобутків, політичної нейтральності, відкритості та прозорості;
- робота державних службовців, що супроводжувалась слабкою дисципліною та відповідальністю.

Доцільно акцентувати увагу на тому, що до прийняття окремого законодавчого акту у сфері проходження державної служби, була відсутня чітка визначеність єдиних стандартів вступу, призначення на посаду, проходження та кар'єри на державній службі. При цьому, для більшості органів центральної виконавчої влади було характерним відсутність використання сучасного інструментарію управління людськими ресурсами і проведення навчальної роботи. Внаслідок цього існували прояви нерівності у державній системі

управління, зокрема, за рахунок незбалансованості системи оплати праці [25, с. 42].

Вже у 2014 році достатньо гостро постало питання щодо необхідності кардинального реформування системи державної служби шляхом приведення її до європейських стандартів та принципів. Саме такі заходи розглядалися в якості необхідної умови досягнення високих позитивних результатів у процесі подальшого реформування інших сфер суспільного життя. У зв'язку із цим, на протязі 2014-2015 років Національне агентство з питань державної служби активно співпрацювало з провідними українськими та європейськими експертами, представниками фахових неурядових організацій, зацікавленими народними депутатами, а також за сприяння Представництва ЄС в Україні та програми SIGMA було розроблено новий Закон «Про державну службу», який, у подальшому, схвалений Верховною Радою України 10 грудня 2015 року за № 889-VIII [2].

Не дивлячись на активну дискусію з приводу змісту та особливостей імплементації законодавства про державну службу, у середовищі професійних експертів, управлінців, представників громадянського суспільства, у науковій літературі звертається увага на ті нормативно-правові аспекти регулювання державної служби в Україні, які до сьогодні викликають значний інтерес у всіх зацікавлених сторін [20, с. 123].

На думку Д. Зайберлінга, новий Закон України “Про державну службу” є основою привабливості роботи в органах державної влади для нових кадрів та ефективності державного управління як такого [20, с. 5]. Науковець підкреслює, що для успішного проведення управлінських реформ потрібно здійснювати постійну підготовку освічених та висококваліфікованих кадрів для подальшого проходження ними служби в органах державного управління і місцевого самоврядування. Вони повинні виступати опорою для реформування структур місцевого самоврядування, розбудови ефективного, зорієнтованого на потреби



громадян державного управління та створення культури правової держави в країні.

Закон України «Про державну службу» є основним спеціальним законодавчим актом, положеннями якого врегульовано основні концептуальні засади у сфері проходження державної служби, визначено основні принципи, правові та організаційні засади забезпечення проходження публічної, неупередженої та ефективної, орієнтованої на забезпечення інтересів держави, суспільства у цілому та громадян, державної служби. До того ж, зазначеним законодавчим актом врегульовано процедуру реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, яке ґрунтується на особистих якостях і досягненнях.

Закон передбачає низку новацій, які відрізняють чинний Закон України «Про державну службу» від попередніх аналогічних документів. Положеннями Закону визначено, що під державною службою потрібно розуміти публічну, професійну та політично неупереджену діяльність суб'єктів, на яких покладено практичне виконання завдань та функцій держави. До таких задач законодавець відносить, зокрема:

- здійснення аналізу політики держави на загальнодержавному, галузевих та регіональних рівнях, за результатами якого готуються пропозиції щодо її формування, у тому числі й шляхом розробки і провадження експертизи проектів програм, стратегій, концепцій тощо;
- здійснення заходів спрямованих на виконання державної політики, виконання програм на різних ієрархічних рівнях, дотримання законодавчих та інших нормативно-правових актів, що безпосередньо стосуються функціональної діяльності державного службовця;
- вжиття заходів для надання оперативних, доступних та якісних адміністративних послуг фізичним та юридичним особам;

- державний нагляд та здійснення контролю за виконанням нормативно-правових положень;
- здійснення управлінської діяльності по відношенню до державних фінансових ресурсів, майна, а також контроль їх використання;
- реалізація управління кадровим складом державних інституцій;
- виконання інших функцій та повноважень, покладених на державних службовців чинними законодавчими положеннями [20, с. 10].

У положеннях даного законодавчого акту представлено детальне визначення поняття «державний службовець», відповідно до якого такою особою є громадянин України, який проходить державну службу на відповідній посаді в органі державної влади або його апараті чи секретаріаті, отримує за це заробітну плату з державного бюджету, та виконує повноваження, завдання і функції що безпосередньо покладені на відповідний державний орган, а також неухильно слідує принципам проходження державної служби в Україні. Визначення такого поняття надало реальну змогу відокремити державних службовців від інших категорій осіб, які працюють у державному управлінському апараті.

Особливого значення у цьому контексті набуває принцип професіоналізму, який у тексті Закону визначається в якості компетентного, об'єктивного та неупередженого здійснення посадових обов'язків, неперервне підвищення рівня компетентності державного службовця, вільне володіння державною мовою чи мовою національних меншин [2].

Саме діючим Законом України “Про державну службу” вперше на законодавчому рівні надано визначення такої категорії як «професійна компетентність». Зазначена категорія має достатньо вагоме значення, що пов'язано із її сутністю, що ґрунтується на забезпеченні перспектив дієвого розвитку творчої самореалізації особистості державних службовців шляхом

запровадження законодавчих та доктринальних засад. Визначальним аспектом виступає надання можливостей для самостійного розвитку і творчих проявів державних службовців, на що безпосередньо здійснює вплив цільове спрямування нормативно-правової сфери регулювання професійної підготовки таких осіб [31].

Так, стаття 2 вищевказаного Закону закріплює визначення професійної компетентності, якою є здатність посадової особи використовувати спеціальні знання, уміння й навички, проявляти високий рівень моральних та ділових якостей, у межах своєї компетенції, які є необхідними для належного виконання своїх службових обов’язків і завдань, а також у процесі навчання, професійного та особистого розвитку як особистості.

У свою чергу, положеннями ст. 6 Закону передбачено розподіл посад державної служби на окремі категорії, залежно від цілої низки критеріїв, до яких можливо віднести:

- порядок призначення на посаду та припинення проходження державної служби; характер та обсяг повноважень;
- кваліфікація та рівень компетентності державного службовця.

Для державних службовців вищого корпусу присвоюється категорія «А», яка охоплює наступні посади:

Державний секретар Кабінету Міністрів та його заступники,

- державні секретарі міністерств;
- керівники центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів, та їх заступники;
- керівники апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів та їх заступники,
- керівники секретаріатів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та їх заступники,

- Голова Державної судової адміністрації України та його заступники;
- голови місцевих державних адміністрацій; керівники державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України.

До категорії «Б» прийнято відносити наступні посади:

- керівників структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів та їх заступників;
- керівників структурних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, їх заступників, керівників територіальних органів цих державних органів та їх структурних підрозділів, їх заступників;
- заступників голів місцевих державних адміністрацій; керівників апаратів апеляційних та місцевих судів, керівників структурних підрозділів апаратів судів, їх заступників;
- заступників керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України.

Третьою є категорія «В», яка охоплює інші посади державної служби, які не було перелічено вище [2].

Визначивши основні категорії посад державної служби, які закріплено у положеннях Закону України «Про державну службу» можливо зауважити, що у сфері нормативного регулювання проходження державної служби в Україні намітилася тенденція до врегулювання рівноцінного балансу між суб'єктами виконання управлінських та виконавчих функцій. Зазначене підтверджується закріпленням у статті 6 Закону застереження щодо того, що посади перших двох категорій не можуть перевищувати одну третину від загальної штатної чисельності державного органу.

Ще однією новелою у нормативно-правовому регулюванні сфери державної служби є встановлення чіткого розмежування між політичними та адміністративними посадами. Таке нововведення знайшло свій прояв у запровадженні інституту державного секретаря міністерства, а також виведенні за межі категорії державної служби помічників депутатів та співробітників патронатної служби.

До того ж, законодавчими положеннями визначено, що для зайняття будь-якої посади на державній службі є обов'язковим проходження конкурсного випробування. Таке правило розповсюджується й на процедуру зайняття посади державної служби у вищих управлінських органах. У процесі проходження конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби передбачається приділення особливої уваги рівню професійної компетенції, особистим якостям та досягненням кандидатів.

Вищезазначеним законодавчим документом, додатково, закріплено механізм здійснення контролю за діяльністю державних службовців. Так, ч.ч. 1,2 та 11 статті 44 Закону визначено, що підлягають щорічній оцінці професійні результати службової діяльності посадовців з метою визначення якості та рівня виконання поставлених задач. При цьому, такі показники безпосередньо впливають на прийняття рішення щодо преміювання, можливості підвищення по кар'єрній сходах або ж визначення потреби та необхідності проведення професійного навчання та підвищення кваліфікаційних якостей державного службовця.

Здійснюючи оцінювання основних новел, запроваджених у 2015 році Законом України «Про державну службу», доцільно звернути увагу на позицію Ю. Кізілова, відповідно до якої в основу даного законодавчого документа закладено основні ідеї Концепції адміністративної реформи в Україні. До таких ідей можливо віднести наступні:

- розробка класифікації державних органів та відповідних посад;

- закріплення сфери здійснення державної служби і правового статусу державного службовця;
- закріплення засад конкурсного відбору на посаду, об'єктивності, прозорості та гласності у процесі прийняття на державну службу та подальшого кар'єрного зростання;
- нормативне закріплення рівня етичної культури працівників органів державної влади, внаслідок чого має підвищуватися довіра до них з боку суспільства;
- законодавча захищеність, політична неупередженість державного службовця;
- підготовка майбутніх кадрів для органів державної служби на професійному рівні;
- відданість, сумлінність, відповідальність державних службовців;
- оптимізація механізмів управління державним апаратом тощо [24].

Як вже було зазначено, основним законодавчим актом з питань проходження державної служби в Україні є саме Закон України «Про державну службу». Проте, доцільно звернути увагу на те, що залежно від особливостей сфери проходження державної служби, відповідні відносини врегульовуються й іншими законодавчими актами. Так, серед спеціальних нормативно-правових актів у сфері регулювання державної служби, можливо визначити наступні Закони України:

- «Про Регламент Верховної Ради України»;
- «Про статус народного депутата України»;
- «Про Кабінет Міністрів України»;
- «Про місцеві державні адміністрації»;
- «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- «Про Державне бюро розслідувань»;

- «Про Національне антикорупційне бюро України»;
- «Про Державне бюро розслідувань»;
- «Про Вищий антикорупційний суд»;
- «Про прокуратуру»;
- «Про судоустрій і статус суддів»;
- «Про Державну кримінально-виконавчу службу України»;
- «Про Національну поліцію» тощо.

Додатково, потрібно звернути увагу на спеціалізовані законодавчі акти у сфері проходження державної служби. Так, Законом України «Про запобігання корупції» визначено основні правові й організаційні засади запобігання проявам корупційних правопорушень та заходи усунення наслідків їх вчинення. Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 3 зазначеного законодавчого акту, державні службовці виступають суб'єктами, на яких розповсюджується дія цього закону [3].

Законом України «Про очищення влади» врегульовано основні засади проведення процедури люстрації. Так, у положеннях ст. 2 Закону закріплено перелік суб'єктів, по відношенню до яких провадяться заходи з очищення влади, які є особами, що займають посади на державній службі [7].

Потрібно зазначити, що Кодекс законів про працю України регулює деякі його положення, зокрема, щодо поновлення на посаді, порядок переведення на іншу посаду, робочий час (якщо спеціальним законодавчим актом не визначено інше) тощо. При цьому, особливості прийняття на державну службу, її проходження та припинення, визначаються виключно спеціальними профільними законодавчими актами.

Також, до законодавства про працю, яке стосується проходження державної служби, можливо віднести, наприклад, Закони України «Про відпустки», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», «Про оплату праці», «Про охорону праці» тощо.

Натомість, не дивлячись на те, що Закон України «Про оплату праці» стосується питання проходження державної служби, наприклад, ст. 27 визначено, що обчислення середнього заробітку працівника здійснюється відповідно до правил, визначених Порядком обчислення середньої заробітної плати, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08.02.1995 року №100, що свідчить про специфіку зазначеної сфери.

Серед джерел нормативно-правового забезпечення проходження державної служби, можливо виділити й постанови Кабінету Міністрів України, зокрема наступні:

- Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби № 246 від 25.03.2016 року;
- Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби № 243 від 25.03.2016 року;
- Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби №229 від 25.03.2016 року;
- Про затвердження Порядку відкликання державного службовця із щорічної відпустки № 230 від 25.03.2016 року;
- Про затвердження Порядку відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової відпустки № 231 від 25.03.2016 року;
- Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток № 270 від 06.04.2016 року;
- Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування № 271 від 06.04.2016 року;
- Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб



місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями № 306 від 20 квітня 2016 року;

- Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії “А” № 448 від 22.07.2016 року;

- Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування № 674 від 27.09.2016 року та інші.

До законодавчих актів з питань проходження державної служби, які прийняті окремими міністерствами у межах їх компетенції, можливо віднести наступні накази:

- Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців № 64 від 22.03.2016 року;

- Про затвердження Порядку обрання представників громадських об’єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби № 76 від 12.04.2016 року;

- Про порядок надання медичного висновку у зв’язку з неможливістю виконання державним службовцем службових обов’язків за станом здоров’я № 80/352 від 13.04.2016 року;

- Про затвердження тестових питань № 97/1328/5 від 06.05.2016 року;

- Про затвердження Типового положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів) № 646 від 13.06.2016 року;

- Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування № 158 від 05.08.2016 року тощо.

Внаслідок прийняття усіх зазначених нормативно-правових актів, здійснено упорядкування правового регулювання питань вступу на державну

службу, її проходження та звільнення. Отже, чинне нормативне регулювання державної служби в Україні побудовано на основі високоякісної, ефективної та результативної державної служби. До того ж, вони закладають фундамент для подальшого досягнення пріоритетних напрямів реформування системи державної служби.

На сьогодні, основними цілями та напрямками реформування інституту державної служби залишається удосконалення законодавчої бази, основним завданням якої стане забезпечення підвищення показників та ефективності роботи державних інституцій, їх стабільна діяльність, з одночасним захистом прав та інтересів громадян і суспільства у цілому.

### 1.3. Види державної служби в Україні

З метою подальшого теоретичного дослідження державної служби в Україні, достатньо важливим виступає питання щодо її поділу на окремі види. Доцільно зауважити, що чинне українське законодавство не містить чіткої відповіді на зазначене питання. Натомість, у науковій літературі викладено цілу низку підходів та критеріїв для визначення видів державної служби.

Так, достатньо відомою є модель класифікації державної служби Ю. Старилова, відповідно до якої пропонується поділити її на два окремі види, а саме: державну та громадянську. Під першою категорією він розглядає військову і федеральну службу, а під другою – муніципальну, службу в апараті політичної партії, державних установах та організаціях [40, с. 160].

У свою чергу, Ю. Битяк і О. Петришин пропонують здійснювати класифікацію державної служби за видами, залежно від особливостей конституційного розподілу гілок державної влади, тобто, на державну службу в

органах законодавчої, виконавчої та судової влади. Натомість, щодо такої позиції висловлює сумніви С. Думенко, зауважуючи, що такий метод розподілу на види не може охопити усе різноманіття видів державної служби [23, с. 12]. Наприклад, така прогалина достатньо чітко вбачається у визначенні виду державної служби щодо органів прокуратури, оскільки, зазвичай, вона не віднесена до жодної гілки влади, як і у Конституції України.

Більш широкую класифікацію для визначення видів державної служби було запропоновано В. Авер'яновим, який пропонує виділити три наступні її види:

- адміністративна державна служба – служба в органах виконавчої влади та її апараті, апараті парламенту, судових інституціях тощо;
- спеціалізована державна служба – проходження державної служби в органах, які наділені спеціальним статусом;
- патронатна державна служба – діяльність осіб, які виконують обслуговуючі функції, проте, через певну важливість, вимагає встановлення особливого правового режиму [9, с. 42-43].

У положеннях Концепції адміністративної реформи в Україні здійснено класифікацію типів державних посад, до яких віднесено політичні, патронатні та адміністративні посади державної служби. При цьому, зазначена Концепція містить посилання ще на два види державної служби, до яких віднесено: державну службу в органах місцевого самоврядування та спеціальну, до якої можливо віднести: військову, дипломатичну, митну тощо [8].

Потрібно зауважити, що такий розподіл, здійснений В. Авер'яновим та положення Концепції адміністративної реформи в Україні, на сьогодні втратили свою актуальність, оскільки після прийняття у 2015 році Закону України «Про державну службу», працівників патронатної служби, разом із помічниками депутатів виведено за межі державної служби.

Достатньо детальний підхід до аналізу видів державної служби було розроблено О. Петришиним. Так, у контексті дослідження може йти мова про

виокремлення двох основних видів державної служби [36, с. 142]. До першого виду можливо віднести мілітаризовану, а до другого – цивільну. При цьому, кожен із зазначених видів наділений специфічними ознаками. Таким чином, доцільно визначити специфічні характеристики мілітаризованої державної служби, якими є:

1. Має на меті сприяння виконання державою охоронних та захисних функцій від можливих внутрішніх та зовнішніх загроз. Доцільно зазначити, що охоронні та захисні функції закріплюються у положеннях майже усіх спеціальних законодавчих актів, якими врегульовуються діяльність певного органу. Наприклад, Законом України «Про Збройні Сили України» визначено, що однією із функцій таких підрозділів є захист суверенітету України, її територіальної цілісності й недоторканності.

2. Наділення таких державних органів та їх службових осіб повноваженнями примусу, що закріплюються у законодавчих положеннях. Так, Законом України «Про Національну поліцію» визначено, що до повноважень поліціанта відноситься, зокрема, доставляння затриманих осіб, підозрюваних у вчинення кримінального злочину або у скоєнні кримінальних правопорушень.

3. Такий вид державної служби обов'язково здійснює група озброєних людей, що відмежовує їх від воєнізованих формувань.

4. Для можливості вступу на державну службу є недостатнім лише проходження конкурсного випробування, але кандидату доцільно відповідати цілому ряду спеціальних вимог, наприклад, фізична підготовка, високий рівень доброчесності тощо.

5. Основою мілітаризованої служби є чітка ієрархічна побудова та беззаперечне виконання наказів вищого керівного складу.

6. Службовці наділяються особливим правовим статусом, що зумовлює закріплення спеціальних пільг, а також особливого порядку притягнення до відповідальності.

Доцільно зазначити, що на особливості мілітаризованої служби вказує і Д. Бахрах, який зазначає, що вона може поділятися лише на два види: військова і не військова служба. Проте, у більш ранніх працях, науковець визначав ще третій вид мілітаризованої служби та виділяв такі види: військова, воєнізована та міліційна [16, с. 230].

Розглянувши основні види мілітаризованої служби, пропонуємо визначити характерні види цивільної державної служби, якими є наступні два:

- служба у державних органах;
- служба у державних установах чи адміністративному складі державного підприємства.

При цьому, О. Петришин висловлює пропозицію щодо розподілу служби в органах державної влади відповідно до гілок влади, тобто, на законодавчу, виконавчу і судову. У зв'язку із зазначеним, пропонуємо визначити окремі види державної служби в межах трьох виокремлених гілок влади.

Так, до державної служби в органах виконавчої влади можливо віднести адміністративну, у державних органах загальної компетенції, та спеціалізовану, тобто, у державних органах із спеціалізованою компетенцією. Службу в органах законодавчої влади можливо поділити на два наступні види:

- політичну державну службу (наприклад, депутати, парламентарі;
- інші вищі посадові особи держави) та апаратну.

При цьому, доцільно зауважити, що у науковій літературі висловлюються певні сумніви щодо доцільності віднесення депутатів до державних службовців. Основним аргументом в даному питанні є те, що депутат здійснює свою діяльність за результатами проведення виборів, а не на постійній основі, що передбачає можливість його заміни. Натомість, О. Петришин зазначає, що оскільки діяльність парламенту неможливо виключити із загального

державного механізму, то без діяльності депутатів не може існувати система державної служби у цілому [37, с. 207].

Водночас, у науковій літературі пропонуються різноманітні підходи, відповідно до яких потрібно виокремлювати ще й роди державної служби. Так, відповідно до висловленої В. Шкатуллою позиції, під родом державної служби доцільно розуміти «спільне у діяльності державних службовців багатьох державних органів, об'єднаних за певною спільною сутнісною ознакою» [30, с. 63].

Потрібно визначити наступні роди державної служби: військова, управлінська та спеціалізована. Кожен із зазначених родів містить у собі, додатково, окремі види державної служби. Так, у межах військової служби виділяють: армійську, прикордонну, службу в органах внутрішніх справ або безпеки України тощо. У рамках управлінської служби може йти мова про управління економічною галуззю, фінансовою, бюджетною тощо. І нарешті, спеціалізована служба може поділятися на: судову, кримінально-виконавчу, виконавчу, митну, екологічну, службу з надзвичайних ситуацій тощо. Отже, можливо зазначити, що перелік таких видів державної служби є достатньо великим.

Не дивлячись на такий детальний розподіл державної служби на роди та види, І. Письменний визначає цілу низку недоліків використання такого поділу та ряд можливих проблем у процесі його використання. Серед таких проблем можливо визначити наступні:

1. Окреслення військової, управлінської та спеціалізованої державної служби за родами достатньо подібне до розподілу рангів державних службовців на три категорії (військову, статську та придворну), що було закріплено у положеннях «Табелю про ранги» 1722 року. Якщо в умовах того часу це було достатньо логічним, то у сучасних державах такий поділ може бути визнано не достатньо коректним. Це пов'язується, у тому числі, й з тим, що якщо у той

період управління державними справами мали змогу здійснювати лише статські службовці, то у сучасний час такі функції належать усім без виключення державним інституціям.

2. Визначення видів державної служби за функціональною ознакою, тобто, за особливості виконуваних функціональних обов'язків та повноважень, може мати цілих два негативних наслідки. По-перше, формується величезна кількість видів державної служби, оскільки для кожного органу державної влади є притаманним виконання індивідуальних та специфічних функціональних завдань. По-друге, залишиться невирішеним питання визначення виду державної служби тих службовців, які хоча і працюють у різних органах, проте, їх функціональні обов'язки та повноваження певним чином перетинаються між собою.

3. Здійснення акценту на функціональному принципі розмежування окремих видів державної служби може бути достатньо проблематичним у сфері управлінської діяльності. Тобто, одна і та сама функція може реалізовуватися у різних сферах державного управління [31, с. 208–209].

Отже, метод поділу державної служби на роди та види потребує подальшого удосконалення та доопрацювання.

Таким чином, дослідивши основні підходи та проаналізувавши різні точки зору щодо визначення видів державної служби можливо зробити висновок про те, що найбільш доцільним, на нашу думку, є розмежування державної служби на наступні види:

- цивільна державна служба, до якої можливо віднести службовців органів державної влади та їх апарату;
- мілітаризована державна служба, тобто, службовців озброєних державних формувань;

– спеціалізована державна служба, до якої доцільно віднести службовців органів державної виконавчої влади зі спеціальним правовим статусом та повноваженнями.

#### 1.4. Державна служба в зарубіжних країнах

З метою детальнішого дослідження поняття та сутності державної служби, існує нагальна потреба у дослідження аналогічного явища у зарубіжних країнах. Для початку доцільно зауважити, що європейська інтеграція значним чином вплинула та розвиток і формування інституту державної служби у європейських країнах. До того ж, потрібно звернути увагу на те, що поняття державної служби у різних країнах трактуються по різному.

Так, у Німеччині поняття «державна служба» поширюється на усіх осіб, які зайняті у процесі функціонування органів системи державного управління. Такі особи поділяються на три окремі види: чиновників, службовців та робітників. Доцільно відзначити, що такий поділ пов'язаний із порядком їх призначення на посаду: чиновники вступають до проходження державної служби шляхом призначення, а службовці і працівники – підписують контракт [19, с. 160].

У Німеччині державна служба може бути на двох рівнях: федеральному та земельному, при цьому, персонал також поділяється на два види:

- державні службовці, тобто, чиновники;
- державні працівники, які не мають статусу чиновників.

У Сполучених Штатах Америки існує два поняття – цивільна і державна служба. При цьому, перша категорія є значно вужчою за другу, оскільки включає лише працівників державних установ та не містить у своєму складі



виборні посади, що пов'язані із юриспруденцією, армійські та поліцейські посади тощо. Потрібно зауважити, що достатньо важливу роль у процесі здійснення керівництва державною службою відіграють парламент і президент. Як правило, вони здійснюють спільний контроль за діяльністю державних органів, проте, є сфери у яких їх компетенція розділяється.

Доцільно зазначити, що у Сполучених Штатах Америки до категорії державних службовців відносять й допоміжний і технічний персонал, а також працівники за наймом (наприклад, викладачі і робітники державних підприємств або комунальних служб). До того ж, можливо розглянути поняття державного службовця й у широкому розумінні, відповідно до якого такою особою є будь-який працівник, чия праця оплачується за рахунок коштів бюджету федерації, штату або місцевого владного органу [35, с. 60].

Достатньо цікавим є механізм відносин із державною службою у Фінляндії, який характеризується впровадженням цілої низки наступних інструментів його реалізації:

- запровадження політичної, фінансовою і кадрової незалежності судової системи;
- незалежність засобів масової інформації;
- прозорість і відкритість процесів прийняття рішень посадовими особами;
- мінімальний рівень втручання державних органів в економічний сектор;
- ефективна організація адміністративної системи, яка полягає у компактності, низькому рівні бюрократії, відсутності кастового поділу та сімейного підряду у певній сфері державного управління;

- достойний рівень заробітної плати державних службовців, а також гарантування соціального пакету, який передбачає пенсійне забезпечення і вихідну допомогу, розмір яких визначається залежно від вислуги років;
- моральне та психологічне налаштування суспільства, а також усіх посадовців у напрямку несприйняття корупційних діянь.

Формально система управління державної служби у Великій Британії належить до компетенції монархії в особі королеви. При цьому, під категорією «монархія» в даному випадку потрібно розуміти не лише королеву, але й прем'єр-міністра, кабінету та міністрів. Відповідні положення закріплено у нормах Меморандуму для державних службовців [19, с. 162-163].

Водночас, до категорії державних службовців у Бельгії прийнято відносити усіх, хто перебуває у трудових відносинах з державою. Так, до даної категорії належать: працівники урядових органів (федерального, регіонального та комунального рівнів), а також освітяни, лікарі, працівники правоохоронних органів, податківці.

У Італії статус державного службовця мають лише дипломатичні співробітники, перфекти, працівники поліції, а також речники, які займають свої посади у публічних адміністраціях загальнодержавного рівня. Натомість, усі інші працівники державних органів мають лише формальний статус працівника державної служби, оскільки їх трудова діяльність ґрунтується на окремих колективних договорах, що укладаються між окремими державними органами та професійними спілками.

У Китаї діє єдина система державної служби, до складу якої входять наступні категорії співробітників: працівники центрального, провінційного та місцевого рівнів. При цьому, усі посади поділяються на керівні й некерівні, а робітники та обслуговуючий персонал взагалі не прийнято відносити до державних службовців.

Базовим документом у сфері держслужби в Китаї є «Тимчасове положення про державних службовців», введене в дію постановою Держради КНР № 125 від 14 серпня 1993 року. У листопаді того ж року Держрада оприлюднила Директиву № 78 «Про правила запровадження системи держслужбовців». На основі актів уряду відповідні рішення були також прийняті Оргвідділом ЦК КПК (про введення системи держслужбовців у партійних органах та апаратах НПКРК) і Міністерством кадрів КНР [26].

До складу цивільної служби у Польщі відносяться професійні службовці на місцевих та центральних адміністративних рівнях, які поділяються на:

- цивільних службовців, трудові відносини з якими ґрунтуються на призначенні на посаду;
- працівників цивільної служби, які приймаються на роботу шляхом підписання трудового контракту.

Відносини державної служби у Фінляндії розглядаються в якості трудових відносин «роботодавець–працівник». Проте, все ж таки розмежовують службовців державного значення, місцевого самоврядування та приватного сектору.

У свою чергу, у Японії співробітників органів державної влади поділяють на: працівників особливої служби та звичайної (державні органи, державні підприємства, установи чи організації тощо).

У Франції державна служба розглядається в якості виконання агентами своїх службових обов'язків за домовленістю із державою, територіальним колективом, публічним закладом або адміністрацією будь-якого рівня. Як правило, залежно від ієрархічної системи розподілу влади поділяються на центральні та місцеві. До співробітників центрального уряду віднесено усі працівники, які входять у штат та підпорядковуються центральному відомству. Натомість, до місцевих прийнято відносити співробітників органів місцевого підпорядкування.

На рівні регіонального управління усі управлінські повноваження належать перфектам, який разом із підпорядкованими йому службами виконують представницькі та координаційні функції. До повноважень перфекта відноситься й прийняття на роботу працівників середньої та нижчої ланки.

Муніципальні ради та мери реалізують компетенцію на рівнях органів місцевого самоврядування. Фактично вони є заключною ланкою загальнодержавної системи управління. З метою здійснення кадрового управління як на регіональному, так і місцевому рівнях функціонують спеціальні управління державних територіальних інститутів. Такі управління об'єднуються у єдиний загальнодержавний інститут, який виконує аналогічні повноваження виключно по відношенню до посадовців вищого рівня.

Особливу увагу доцільно приділити тому, що для Франції є характерним здійснення самоуправління у процесі реалізації повноважень щодо управління державною службою, внаслідок чого вони мають змогу допускати до процесу діяльності представників профспілок та інших рядових співробітників.

У інших країнах схема організації державної служби є достатньо подібної до тієї, що представлена на прикладі Франції, хоча із притаманністю певної специфіки. До того ж, для більшості країн є притаманним формування та діяльність спеціалізованих органів здійснення управління державною службою, що функціонує залежно від особливостей національних та культурних традицій певної держави.

Державні службовці у Франції поділяються на:

- функціонерів та службовців, яких призначають на посаду на постійній основі із одночасним включенням до штату, наданням чину та визначенням їх підпорядкування Статуту;
- нефункціонерів, які приймаються на роботу шляхом підписання окремого відповідного контракту та не входять до штату державного органу. Як

правило, до такої категорії державних службовців відносять: помічників, тимчасових працівників, співробітників із погодинною оплатою праці тощо.

Таким чином, проаналізувавши різні підходи до організації державної служби у зарубіжних країнах можливо зробити висновок, що великий вплив на потребу у кваліфікованих кадрах у системі державного управління здійснюють внутрішньоструктурні процеси, а саме: порядок прийняття, просування по службі, оплата праці тощо.

## РОЗДІЛ 2

### ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

#### 2.1. Принципи державної служби України

Відповідно до положень Основного закону, Україна є демократичною, соціальною, правовою державою, виходячи з чого впливає сутність і призначення державної служби. На сьогодні основою державної служби є служіння інтересам усього народу, а також реалізація законодавчих приписів держави. Таким чином, для сучасної державної служби є характерним те, що службовці у процесі проходження державної служби зобов'язуються дотримуватися основних напрямків державної політики, зокрема, спрямованої на забезпечення реалізації прав і свобод громадян, захист їх інтересів, а також не підтримувати окремі політичні рухи. З цього приводу достатньо влучно висловив свою позицію В. Баришніков, який зауважив, що «основною ціллю сучасної державної служби має бути пріоритет прав і свобод людини» [14, с.21].

Як і будь-який соціально-правовий інститут, державна служба та її проходження ґрунтуються на певних принципах, вміст яких у повній мірі відображає їх характерні особливості. Під принципами державної служби доцільно розуміти основоположні ідеї, положення, настанови у яких відображаються об'єктивні закономірності та обґрунтовані напрями реалізації компетенції, функцій та завдань органів державної влади, повноваження та обов'язки державних службовців, які проходять державну службу [29, с. 435]. Саме вони виступають в якості обґрунтованої основи для організації та діяльності державних органів усіх гілок влади.

За відсутності чітко визначених правових принципів проходження державної служби існує можливість створення бюрократичного апарату, відсутності дотримання законодавчих приписів, а також прийняття несправедливих рішень. Не дивлячись на те, що питання справедливості є достатньо філософською категорією, на нашу думку, доцільно вважати, що справедливим є те, що ґрунтується на законодавчих положеннях.

У процесі розгляду та дослідження принципів державної служби в Україні та її проходження, можливо знайти відповідь на питання, що є основоположним в інституті державної служби, за відсутності чого неможливе її існування. До того ж, доцільно звернути увагу на те, що ключова роль принципів державної служби полягає у тому, що вони розкривають реальну можливість існування та функціонування державної служби в цілому [51, с. 338]. При цьому, будь-які правові принципи, у тому числі й державної служби та її проходження, ґрунтуються на певному правовому досвіді та правовій культурі окремої держави, а також положеннях правової системи [52, с. 54].

За допомогою вивчення принципів державної служби в Україні можливо визначити наступні елементи:

- сутність та основні характерні особливості державної служби та її проходження;
- загальний характер управлінської, законотворчої, організаційно-розпорядчої та консультативно-дорадчої та інших видів діяльності державних органів;
- правомірність та соціальну значимість правовідносин, які виникають у сфері проходження державної служби;
- об'єктивні зв'язки, які виникають у системі державних службових правовідносин [28, с. 23].

У сучасній науковій літературі висловлено цілу низку різноманітних підходів до критеріїв класифікації принципів державної служби в Україні. Достатньо влучно позицію з цього приводу висловив А. Коваленко, який запропонував розділити принципи державної служби на дві основні групи загальні та організаційно-функціональні.

Загальні принципи державної служби надають змогу отримати уявлення щодо процесу її проходження як основного механізму реалізації державної влади. Доцільно зазначити, що загальні принципи державної служби визначені у положеннях Конституції України та прямо закріплені у нормах Закону України «Про державну службу». Саме такі принципи є основоположними у процесі здійснення практичної професійної діяльності державних службовців та визнаються обов'язковими для усіх державних органів та службовців.

У свою чергу, до організаційно-функціональних принципів автор відносить такі, що визначають організаційні засади функціонування усього інституту державної служби в Україні. До них відносяться:

- єдність системи державної служби;
- політична нейтральність;
- уніфікованість;
- стабільність;
- ефективність тощо [25, с. 34].

Проте, на нашу думку, зазначена позиція є дещо застарілою, оскільки принципи стабільності, ефективності і політичної неупередженості чітко закріплено у положеннях чинного Закону України «Про державну службу».

Так, у положеннях статті 4 Закону України «Про державну службу» визначено, що державна служба в Україні ґрунтується на певних принципах. У зв'язку із тим, що загальні принципи державної служби закріплено у



законодавчих актах України, існує нагальна потреба у їх детальнішому дослідженні.

Так, першим принципом державної служби в Україні є принцип верховенства права, який тісно пов'язаний із конституційними приписами. Під принципом верховенства права доцільно розуміти дотримання прав і свобод людини і громадянина у процесі здійснення державним службовцем своїх службових обов'язків та реалізації функцій держави. Зазначений принцип містить пряму вказівку на вираження поваги до демократичних принципів шляхом дотримання державними службовцями літери закону, яка передбачає:

- здійснення діяльності державою та її органами виключно в інтересах людини;
- визнання прав людини і громадянина у порівнянні з іншими соціальними нормами;
- забезпечення пріоритетності прав і свобод людини і громадянина у процесі здійснення діяльності державними службовцями.

Таким чином, принцип верховенства права проявляється шляхом вираження поваги до людини і держави, оскільки саме державні службовці є відповідальними перед державою та здійснюють свою діяльність на виконання її функцій, а громадяни, у свою чергу, виражають довіру до державних службовців, а отже і до держави у цілому.

Принцип законності ґрунтується на тому, що діяльність державних службовців здійснюється виключно відповідно до законодавчих норм, тобто лише на підставі, у межах та у способи, які передбачені Конституцією та законами України. Таким чином, принцип законності має на увазі те, що визнається:

- верховенством Конституції України і законів у порівнянні з іншими нормативно-правовими актами;

- обов'язковістю виконання законних рішень органів і посадових осіб;
- пріоритетністю прав і свобод людини і громадянина.

Державний службовець, у процесі проходження державної служби, зобов'язується суворо дотримуватись нормативно-правових актів, забезпечувати права та інтереси громадян, а також здійснювати усі необхідні заходи для їх захисту і можливості реалізації останніх. Таким чином, можливо зазначити, що з метою реалізації принципу законності доцільно дотримуватись такого специфічного механізму, який передбачає, що кожен державний службовець має забезпечувати виконання законодавчих приписів громадянами та юридичними особами. Натомість, він зобов'язується їх дотримуватися, а також державний службовець наділяється правом на забезпечення власних інтересів, що гарантується державою.

Принцип професіоналізму полягає у дотриманні наступних критеріїв:

- об'єктивності, справедливості та неупередженості у процесі здійснення і проходження державної служби;
- незалежності державного службовця, а також його професійної позиції від зовнішніх впливів, у тому числі й від політичних або приватних інтересів або тиску;
- відданості інтересам людини і громадянина, суспільства, і держави у цілому;
- лояльного відношення до держави та визнання легітимності політичного керівництва тощо.

Потрібно звернути увагу на те, що принцип професіоналізму достатньо тісно співвідноситься із європейськими принципами проходження державної служби. До того ж, принцип професіоналізму, у процесі проходження державної служби, передбачає належний рівень компетенції службовців, системне і регулярне виконання функцій держави, кваліфіковане виконання службових

обов'язків тощо. Таким чином, можливо стверджувати, що принцип професіоналізму, який закріплено у положеннях Закону України «Про державну службу», віддзеркалює нове бачення суспільства та розуміння європейських стандартів.

Принцип патріотизму є достатньо новим у загальному переліку принципів державної служби. З метою його розуміння доцільно звернутися до змісту Академічного тлумачного словника української мови, який визначає «патріотизм» як «любов до своєї батьківщини, відданість своєму народові, готовність для них на жертви і подвиги». Таким чином, під принципом патріотизму у сфері державної служби можливо розуміти обов'язкове практичне ствердження патріотизму в спрямованій на інтереси народу та гармонізацію життя країни професійній праці [18, с. 152].

Закріпивши принцип патріотизму у положеннях Закону України «Про державну службу» законодавцем зроблено акцент на перевазі суспільства над особистими інтересами, тим самим підкреслюючи особливу значимість суспільного загалу та громадянського суспільства. Отже, законодавцем було закріплено новий підхід до розуміння поняття патріотизм шляхом визначення пріоритетів інтересів українського народу і держави у порівнянні із особистими, у процесі здійснення державної служби. Зазначений принцип знаходить своє закріплення у тексті присяги державного службовця, а саме: «...служити Українському народу, додержуватися Конституції та законів України втілювати їх у життя поважати та охороняти права свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави...» [2].

Потрібно звернути увагу на ще один достатньо новий принцип державної служби, а саме – принцип доброчесності, який полягає у відсутності конфліктів інтересів, протидії і боротьбі із корупційними проявами. Тобто, передбачається, що за не доброчесну поведінку для державних службовців має настати передбачена відповідальність.

При цьому, доцільно зазначити, що лише вищезазначеними критеріями принцип доброчесності не обмежується, оскільки під ним можливо розуміти сукупність таких елементів як чесність, прозорість, відданість справі тощо. Тобто, принцип доброчесності містить у собі положення щодо спрямованості дій державних службовців виключно на захист публічних інтересів та відмову від задоволення власних. Це підтверджується тим, що законодавцем чітко закріплено стримуючі фактори з метою недопущення конфлікту інтересів, а також запобігання корупційним проявам у сфері державної служби [12, с. 398].

Принцип ефективності полягає у раціональному та результативному використанні ресурсів з метою досягнення цілей та задач державної політики. Таким чином, законодавцем визначено, що державний службовець, у процесі здійснення професійної діяльності, зобов'язується належним чином виконувати покладені на нього обов'язки та повноваження.

Принцип рівного доступу до державної служби закріплений не лише у положеннях статті 4 Закону України «Про державну службу», але й у статті 38 Конституції України, відповідно до якої громадяни користуються рівними правами на доступ до державної служби. Зазначений принцип передбачає обов'язок держави забезпечити рівні можливості та єдиний порядок і процедури для доступу до державної служби для усіх кандидатів на посади без виключення у процесі проведення конкурсного відбору, просування по службі оплати праці тощо.

Доцільно відмітити, що зазначений принцип має цілу низку обмежень, які полягають у обов'язковій приналежності до українського громадянства, вільне володіння державною мовою, досягнення певного віку тощо. Проте, такі обмеження є достатньо обґрунтованими, оскільки проходження державної служби передбачає здійснення трудової діяльності у специфічній сфері та із виконанням специфічних повноважень, в тому числі й у частині забезпечення високого морального обличчя державного службовця та держави у цілому.

Достатньо цікавим принципом є принцип політичної неупередженості, який полягає у неможливості допущення демонстрації власних політичних поглядів у процесі здійснення повноважень державним службовцем. В контексті даного принципу встановлено низку обмежень для державних службовців які полягають зокрема у наступному:

- виконання службових обов'язків незалежно від партійної приналежності або власних політичних позицій;
- відсутність права на організацію страйків та прийняття в них участі;
- встановлення заборони щодо демонстрації власних політичних поглядів, а також свого особистого ставлення до конкретних політичних партій і організацій тощо.

Принцип прозорості діяльності державної служби встановлює заборону:

- на всі обмеження доступу осіб до інформації, яку не визнано таємною або конфіденційною з метою приховування відомостей;
- надання недостовірної або неповної інформації, внаслідок чого може бути завдано шкоду авторитету державної служби.

Зазначений принцип дуже тісно переплітається із положеннями статті 9 Закону України «Про інформацію», відповідно до яких усі громадяни України юридичні особи та державні органи наділені правом на отримання інформації, а також її використання, поширення та збереження з метою забезпечення реалізації своїх прав та інтересів, виконання функцій і покладених на них завдань [5]. Таким чином, враховуючи принцип прозорості, державна служба має здійснюватися із дотриманням критеріїв відкритості, ефективності, справедливості і чесності [41, с. 43].

Потрібно зазначити, що принцип прозорості державної служби є невід'ємним складовим елементом будь-якого демократичного устрою, оскільки саме у разі прозорості державних інституцій існує можливість для реального та

ефективного впливу громадськості на органи державної влади. До того ж, із зазначеним принципом досить тісно пов'язаний такий напрямок державної політики як запровадження електронної демократії, яка передбачає громадський контроль, а також взаємодію влади і суспільства [21, с. 80].

І останнім принципом державної служби є принцип стабільності, який полягає у тому, що призначення державних службовців на посади відбувається безстроково, крім випадків, які чітко визначені законодавством, а також незалежність державних службовців від політичної ситуації в Україні, у тому числі й у випадку змін вищого керівництва.

Таким чином, розглянувши принципи, які закріплені у положеннях Закону України «Про державну службу», можливо зробити висновок, що вони у повному обсязі відповідають публічному характеру проходження державної служби в Україні, а також надають змогу сформувати нову реально якісну модель. У випадку ефективної реалізації усього комплексу принципів державної служби, існує можливість забезпечити ефективність усього інституту, взаємодію між державою і суспільством, а також наближення до європейських стандартів, в тому числі й у частині принципів проходження державної служби.

## 2.2. Функції державної служби України

Відповідно до положень чинного Закону України «Про державну службу» під такою службою розуміється професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах, здійснюють діяльність у межах своїх повноважень, покладених на них завдань і функцій держави, а також отримують оплату своєї праці за рахунок коштів державного бюджету. Таким чином, визначення поняття державної служби містить у собі три основні складові

елементи якими є: трудова професійна діяльність у державних органах; виконання завдань і функцій держави, а також визначено основне джерело оплати праці.

Таким чином, у контексті даної роботи, дослідження основних функцій державної служби є можливим виключно у разі вивчення і встановлення взаємозв'язків між цілями державної служби, її завданнями, формами і методами діяльності. Так, основною метою державної служби в Україні є впорядкування та підвищення ефективності процесів формування і реалізації державної влади та державного управління шляхом поєднання відповідальності за виконання службових обов'язків та соціальних і економічних гарантій, які надаються державним службовцям.

В якості одного із найважливіших напрямків проходження державної служби в Україні доцільно виділити підвищення рівня ефективності послуг, які надаються громадянам України, юридичним особам та державним органам. Саме з цим пов'язана необхідність у визначенні і детальному дослідженні цілей, завдань і функцій, які сприяють забезпеченню належного функціонування органів державної влади.

Державна служба, як один із ключових інститутів у сфері державного управління, здійснює реалізацію основних функцій органів державної влади, при цьому, забезпечуючи дотримання законодавчо врегульованих гарантій і норм [32]. Саме аналіз і дослідження функцій державної служби надає можливість надати оцінку її місця у загальному механізмі держави, а також встановити її ефективність.

Доцільно звернути особливу увагу на те, що державна служба відіграє достатньо важливу суспільну роль, яка полягає у виконанні службовцями покладених на певний державний орган завдань та реалізації функцій держави. Як правило, завдання і функції держави впливають безпосередньо із положень Конституції України та інших законодавчих актів. Їх сутність полягає у

забезпеченні суверенітету, незалежності, розвитку України як демократичної, соціально-правової держави, у якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека, визнаються найвищою соціальною цінністю, а правові свободи людини та їх гарантії, визначають зміст і спрямованість діяльності держави. До того ж, статтею 3 Конституції України чітко закріплено обов'язок держави щодо забезпечення прав і свобод людини як пріоритетний напрямок її діяльності.

З метою детального визначення функцій державної служби, для початку потрібно окреслити її основні цілі і завдання. Так, основними цілями державної служби виступають:

- виконання цілей і забезпечення реалізації завдань, і функцій покладених на державу;
- забезпечення належного рівня стабільності у політичній, економічній та соціальній сферах, що має на увазі розробку і реалізацію політики та механізмів партнерства між органами державної влади та соціальними інституціями.

У свою чергу, до основних завдань державної служби можливо віднести наступні:

- захист прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, а також охорона конституційного ладу України;
- створення і забезпечення реалізації умов з метою належного рівня розвитку суспільства, а також партнерських відносин між політичною та соціальною сферами;
- розробка запровадження суспільних, політичних та правових умов з метою реального досягнення цілей і виконання завдань та функцій, покладених на органи державної влади і місцевого самоврядування;



- створення умов для ефективного функціонування державного механізму і апарату;
- укомплектування кадрового складу органів державного управління спеціалістами з високим рівнем кваліфікації, які мають змогу належним чином виконувати свої посадові обов'язки;
- удосконалення і підвищення рівня умов проходження державної служби;
- забезпечення дотримання принципу прозорості у процесі проходження державної служби, а також дотримання законодавчих приписів відходу від бюрократії, проявів протекціонізму і корупції та інших негативних явищ, які здатні компроментувати сферу державної служби;
- забезпечення належного рівня функціонування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;
- забезпечення високого рівня соціального, інформаційного, матеріального, фінансового та інших видів забезпечення, які є необхідними у процесі проходження державної служби в органах державної влади та місцевого самоврядування, у тому числі й шляхом створення і підтримки сприятливих внутрішніх відносин і розвитку особистих якостей службовців;
- підвищення ефективності процедури добору кадрів, просування по службі, присвоєння рангів, стимулювання праці та притягнення до відповідальності.

Визначення основних цілей і завдань державної служби надають змогу виокремити основні функції у зазначеній сфері. Так, для початку доцільно звернути увагу, що у науковій літературі під поняттям «функції» прийнято розуміти певну форму та способи прояву залежності між різними соціальними процесами в рамках даної суспільної системи. За загальним правилом визначають основні функції, за відсутності яких здійснення управлінської

діяльності є неможливим. До таких функцій слід віднести наступні: аналіз, рішення, організація, регулювання, контроль і облік [17].

Проте, доцільно звернути увагу на те, що такий перелік може бути доповнений іншими функціями. До того ж, кожна із перелічених функцій може поділятися на окремі підфункції. Не дивлячись на це, усі вони мають здійснюватися виключно у межах управлінської діяльності, яка розглядається в якості сукупності цілеспрямованих і безперервних дій, які виконуються суб'єктами управлінської діяльності для досягнення поставлених цілей і завдань.

Особливістю функцій державної служби є те, що вони характеризуються специфічним призначенням, яке полягає у виконанні завдань, покладених на певний державний орган або державу у цілому, з метою досягнення поставлених цілей. Таким чином, доцільно зазначити, що функції державної служби спрямовані виключно на реалізацію основних завдань.

У широкому розумінні під функціями державної служби доцільно розуміти основні напрями практичної, соціально спрямованої та професійної діяльності людей, які здійснюються з метою реалізації державою своїх завдань. Тобто, вони ґрунтуються на необхідності реалізації правових положень, які регулюють відносини у різних сферах суспільного життя, а також на потребі у досягненні цілей правового регулювання у процесі створення державної служби та її проходження [13].

Отже, можливо визначити наступні функції державної служби в Україні:

- інформаційно-аналітична;
- планово-прогностична;
- підготовки рішень, зокрема, й у вигляді вузько спрямованих цільових програм;
- організації виконання прийнятих державними органами рішень;

- контролююча [39, с. 63].

Потрібно звернути увагу на те, що державна служба відіграє ключову роль у системі управління соціальними та економічними процесами, яка полягає у забезпеченні повноважень державних інституцій. До того ж, функції державної служби наряду залежать від цілей і завдань окремого державного органу. Таким чином, у сфері соціального регулювання можливо визначити такі функції державної служби як: соціально-організаційна, соціальної комунікації, інформативна, контролююча, регулювання, виховна.

Водночас, у процесі функціонування та еволюції державної служби змінюється і коло стратегічних завдань зазначеної сфери, що значним чином впливає на забезпечення і захист соціальних інтересів та пріоритетних напрямків розвитку суспільства у цілому. Наприклад, в якості стратегічної мети діяльності держави може виступати не лише відтворення певного типу відносин всередині окремої системи, але й розробка і запровадження певних управлінських рішень, які спрямовуються на розв'язання соціальних та економічних проблем [34, с. 115].

Умовно, функції державної служби прийнято поділяти на два основні рівні якими є наступні.

На першому рівні вони здатні відобразити загальну роль державної служби у суспільстві зокрема:

- забезпечення ефективного здійснення діяльності органами державної влади;
- захист і реалізація основних інтересів, прав і свобод людини і громадянина;
- реалізація державної політики у сфері управління суспільними процесами;

- організація належних умов для зацікавленості найбільш професійних працівників у проходженні державної служби.

На другому рівні основні функції виконуються безпосередньо системою державної служби. До таких функцій слід віднести наступні:

- відпрацювання кваліфікаційних вимог до посад персоналу державної служби;
- забезпечення максимального рівня об'єктивності і гласності відбору на посаду, прийому та кар'єрного зростання, базуючись виключно на ділових і професійних якостях державного службовця;
- здійснення статистичного обліку державних службовців залежно від їх рангів і категорій;
- проведення розрахунків та здійснення оцінки співвідношення раціональності і ефективності матеріальних витрат на певний орган державної влади;
- формування кадрового резерву і забезпечення можливості для кар'єрного зростання державних службовців;
- належний рівень матеріального і технічного забезпечення державних службовців, з метою виконання ними основних завдань та досягнення поставлених цілей;
- організація професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікаційного рівня працівників державної служби;
- забезпечення ефективного рівня управління державною службою;
- розробка форм відповідальності державного органу та окремих його співробітників.

Таким чином, дослідивши основні завдання цілі та функції державної служби можливо зробити висновок, що створення належних умов для виконання державними службовцями своїх функціональних обов'язків напряду

впливає на повноцінну реалізацію громадянами своїх прав і свобод. Це відіграє достатньо важливе значення, оскільки внаслідок зниження на протязі останнього часу авторитету політичних інституцій, саме державна служба залишається єдиним шляхом для реалізації та захисту своїх прав та інтересів пересічними громадянами. Таким чином, можливо зазначити, що у якості основних завдань можливо визначити підвищення якості надання населенню різноманітних послуг органами державної влади.

### 2.3. Особливості проходження державної служби в Україні

Як і будь-який процес, проходження державної служби є достатньо складною процедурою, кожна із стадій якої детально регламентована та врегульована законодавчими нормами. У зв'язку з визначенням основних процесів проходження державної служби, доцільно розглянути основні її стадії.

Потрібно зазначити, що у науковій літературі існують певні протиріччя щодо визначення стадії проходження державної служби. Так, відповідно до позиції О. Коренева, під проходженням державної служби потрібно розуміти певну систему юридичних факторів, які сприяють виникненню, зміні та припиненню державних та службових відносин. Тобто, науковець визначає, що проходження державної служби є прийом на державну службу, атестація, переміщення, стимулювання службової діяльності, відповідальність державних службовців та припинення державної служби [10, с. 132]. Водночас, така позиція автора критикується у наукових колах через відсутність розмежування між етапами проходження державної служби та методами державного управління [22, с. 103].

У свою чергу, Д. Бахрах, в якості проходження державної служби розглядає динаміку службового статусу особи, яка перебуває на державній службі, тобто її кар'єру [15, с. 241]. Натомість, Я. Мірошніченко зауважує, що розглядаючи особливості етапів проходження державної служби у різних органах державної влади можливо визначити наступні:

- вступ на державну службу, що містить у собі збір потрібної інформації, проходження, випробування, укладення контракту або договору, складання присяги;
- присвоєння спеціального звання і переміщення на службі;
- кар'єрне зростання, тобто просування по службі, проведення атестації, професійної підготовки, перепідготовки або підвищення кваліфікаційного рівня;
- застосування до державного службовця заохочувальних заходів або ж притягнення його до відповідальності;
- припинення проходження державної служби [29, с. 234-236].

Проаналізувавши положення чинного Закону України «Про державну службу», можливо визначити сім основних етапів проходження державної служби, які потрібно дослідити та надати їм детальну характеристику. Таким чином, етапами проходження державної служби в Україні є наступні.

Першим етапом проходження державної служби є вступ, який є гарантованим правом кожного громадянина України, який досяг 18-річного віку, вільно володіє державною мовою та отримав ступінь освіти не нижчий ніж бакалавр чи молодшого бакалавра (для посад категорії «В») або магістра (для посад категорії «А» та «Б»). Вступ на посаду громадянина України здійснюється шляхом призначення на посаду за результатами конкурсного випробування. Доцільно зазначити, що конкурсний відбір проводиться з

урахуванням не лише знань кандидата на посаду, але й з огляду на його ділові, моральні та інші особисті якості.

У процесі проведення конкурсного відбору, комісія виконує наступні завдання:

- вивчає результати проведення перевірки документів, поданих кандидатом на зайняття вакантної посади на державній службі;
- здійснюють процедуру відбору кандидатів за допомогою використання видів оцінювання;
- визначають переможця конкурсу за результатами проведення особистої співбесіди.

Рішення приймається конкурсною комісією за результатами голосування, яке проводиться більшістю голосів та оформлюється відповідним протоколом [2].

Другим етапом є призначення на посаду державної служби переможця конкурсного відбору. Рішення про призначення на посаду приймається на основі протоколу конкурсної комісії та підлягає обов'язковому оформленню окремим актом. При цьому, у такому акті, суб'єкти призначення наділені можливістю встановити випробувальний термін з метою перевірки службових та особистих якостей державного службовця, із чітким зазначенням такого терміну.

Доцільно зазначити, що залежно від категорії посади державної служби, на посаду особа призначається наказом певного суб'єкта, якими є:

- суб'єкти призначення, відповідно до положень Конституції України та інших законодавчих актів (для посад категорії «А»);
- керівником певного державного органу (для посад, віднесених до категорій «Б» та «В»).

Третім етапом є прийняття присяги державного службовця, яке відбувається відразу після призначення особи на посаду державної служби. Саме з цього моменту особа набуває відповідного статусу державного службовця. До того ж, в один день із прийняттям присяги, відповідальна особа підрозділу управління персоналом, проводить ознайомлення новопризначеного державного службовця із правилами внутрішнього трудового розпорядку та посадовою інструкцією.

Додатково, доцільно звернути особливу увагу на те, що процедура прийняття присяги є специфічною адміністративно-правовою формою державного управління. Це пов'язано із тим, що внаслідок такої процедури забезпечується дотримання визначеного порядку управління, гласність та прозорість державних інституцій у процесі виконання ними своїх обов'язків та повноважень [11, с. 307].

Наступним етапом виступає просування особи на державній службі, а також вирішення інших питань, пов'язаних із проходженням державної служби. Потрібно зазначити, що такі питання напряму залежать від категорії посади державної служби і рангів.

Просування особи по державній службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності такої особи шляхом повторного проходження конкурсного відбору, який за своєю процедурою є ідентичним до вищерозглянутого. Проте, доцільно звернути увагу на існуючі виключення, коли державного службовця може бути просто переведено без обов'язкового проведення конкурсу. До таких підстав можливо віднести наступні:

1. Переведення на іншу рівнозначну або нижчу посаду в межах одного і того ж самого органу, навіть у випадку його розміщення в іншому населеному пункті, яке здійснюється на підставі рішення керівника державного органу.
2. Переведення на іншу рівнозначну або нижчу посаду до іншого державного органі, у тому числі й у випадку його розміщення в іншому



населеному пункті, яке здійснюється на підставі рішення керівника державного органу, з якого здійснюється переведення такого державного службовця, а також того, до якого він переводиться.

П'ятим етапом проходження державної служби є оцінка результатів службової діяльності службовця. Доцільно звернути увагу, що таке оцінювання проводиться щорічно з метою визначення рівня та якості виконання поставлених завдань. До того ж, результати оцінки діяльності державного службовця приймаються до уваги у процесі прийняття рішення щодо преміювання, можливого кар'єрного зростання або направлення на додаткове навчання і підвищення професійної кваліфікації. Оцінка проводиться на підставі результатів службової діяльності та з врахуванням посадових обов'язків, покладених на працівника.

Додатково слід звернути увагу на те, що суб'єкти проведення такого оцінювання визначаються залежно від категорії посади державної служби. Так, оцінювання державних службовців, які займають посади категорії «В» і «Б» здійснюється безпосереднім керівником державного службовця та очільником державного органу. Натомість, оцінювання державних службовців, що перебувають на посадах категорії «А», здійснюється суб'єктами призначення на посаду, які вже було визначено вище.

Наступним етапом є підвищення рівня професійної компетенції державних службовців, відповідно до положень ст. 48 Закону України «Про державну службу» та Порядку стажування державних службовців. Так, для осіб, які проходять державну службу, забезпечуються належні умови для підвищення кваліфікаційного рівня шляхом проходження навчання, яке проводиться на постійній основі. При цьому, таке навчання здійснюється за рахунок бюджетних коштів або інших джерел, які не заборонені законом, за допомоги існуючої системи підготовки, перепідготовки, спеціалізації або

підвищення кваліфікації, як правило, за напрямком знань «Публічне управління та адміністрування».

Потрібно звернути увагу, що передбачено спеціальне Положення про систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців, яке затверджується Кабінетом міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, на якого покладається обов'язок щодо забезпечення державної політики у відповідній сфері. До того ж, на Національну академію державного управління при Президентові України покладається обов'язок щодо науково-методичного забезпечення проведення таких процесів.

Потрібно зауважити, що повноваження щодо забезпечення організації професійного навчання, підвищення кваліфікації державних службовців покладаються на керівника державної служби, проте, виключно у межах витрат на забезпечення окремого державного органу. До того ж, останній наділений повноваженнями здійснювати закупівлі послуг, які є необхідним для здійснення відповідних заходів.

Вирішення питання щодо необхідності проведення навчання або підвищення кваліфікації певним державним службовцем приймається його безпосереднім керівником та співробітником служби управління персоналом за результатами проведеного оцінювання. Після цього, працівник служби управління персоналу подає відповідні пропозиції керівнику державної служби, який і приймає відповідне рішення.

Останнім етапом проходження державної служби в Україні є її припинення, яке здійснюється на наступних підставах:

- 1) у разі втрати права на державну службу або його обмеження;
- 2) у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби;
- 3) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін;
- 4) за ініціативою суб'єкта призначення;

- 5) у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін;
- 6) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку зі зміною її істотних умов;
- 7) у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом;
- 8) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади».

До моменту припинення державної служби або переведення на іншу посаду, державний службовець зобов'язується передати усі справи та ввірене йому майно іншій особі. Факт такої передачі оформлюється відповідним актом у двох аналогічних примірниках, який скріплюється підписами осіб, які передали та прийняли майно та справи, а також керівником служби управління персоналу. Один примірник залишається в особовій справі державного службовця, а інший – видається державному службовцю, який припиняє проходження державної служби або переводиться на іншу посаду.

Таким чином, можливо зазначити, що у процесі проходження державної служби, здійснюється реалізація різноманітних завдань, які полягають у: узагальненні та проведенні аналізу отриманих відомостей, розробці управлінських рішень, проведення контролю за станом їх виконання, надання послуг громадянам тощо. При цьому, доцільно зауважити, що проходження державної служби є достатньо складним багатоетапним процесом, яке спрямовано на виконання функцій та завдань держави і, як наслідок, підвищення авторитету державних органів та інших інституцій.

## РОЗДІЛ 3

### РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

#### 3.1. Передумови реформування державної служби

Не дивлячись на постійні спроби реформування системи державної служби та її проходження, до цього часу існує ціла низка проблемних питань, які потребують вирішення. Саме за допомогою вирішення таких питань існує можливість забезпечити не лише належний рівень функціонування не лише системи державного управління, але й умов проходження державної служби посадовими особами.

На сьогодні існує нагальна потреба у реальному та ефективному реформуванні усієї системи державної служби в Україні. Низькі вимоги більшості державних органів до своїх співробітників сприяє тому, з одного боку невдоволенню громадян їх роботою. Відповідно до такої позиції державні органи не здатні забезпечити належне виконання покладених на них завдань, водночас вважаючи державних службовців некомпетентними та корумпованими.

З іншого боку можливо звернути увагу на позицію самих державних службовців, які зазначають про моральне та матеріальне недооцінювання власної трудової діяльності. До того ж, особливо акцентується увага на мізерних обсягах фінансування і проведення безглузвих реформувальних заходів на протязі попередніх років [43, с. 179-180]. Із такою позицією важко не погодитися, оскільки, фактично, державні органи змінюють лише свою назву, водночас залишаючись, за своєю сутністю, тими самими державними інститутами із тими самими посадовими особами. При цьому, не змінюється й порядок

проходження державної служби, вимоги до кандидатів на зайняття вакантних посад, засади матеріального та організаційного забезпечення тощо.

Стратегією сталого розвитку «Україна-2020», яку було схвалено указом Президента України від 12 січня 2015 року, визначено особливе місце процедур проведення реформи системи державного управління [18]. Основною метою такого реформування визначено формування професійного інституту державної служби і підвищення її ефективності. Водночас, реформування державної служби запропоновано розглядати як ключовий вектор розвитку держави.

Додатково Стратегією національної безпеки України, яку було затверджено указом Президента України від 6 травня 2015 року, в якості однієї із найактуальніших загроз національній безпеці України визнано депрофесіоналізацію та деградацію державної служби. У зв'язку із цим, пріоритетним напрямком визначено необхідність не лише реформування державної служби у цілому, але і забезпечення державних органів та установ висококваліфікованим, патріотичним, політично нейтральним корпусом державних службовців [18].

В подальшому, із прийняттям нового Закону України «Про державну службу», який набув чинності 1 травня 2016 року, актуальним питанням в Україні стало вирішення проблем та недоліків прийнятих нормативно-правових актів у сфері державної служби та порядку її проходження, з якими довелося стикнутися у процесі їх практичної реалізації. Так, на той час однією із найпрогресивніших новел нової редакції Закону України «Про державну службу» було визнано можливість надання більшої самостійності, у процесі прийняття рішень керівним складом державної служби в державних органах щодо питань, які відносяться до категорії доступу і проходження громадянами державної служби.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про державну службу», закріплено розподіл посад державної служби у державних органах за категоріями якими є

«А», «Б» і «В». Так, законодавчими положеннями чітко закріплено, які саме посади потрібно відносити до категорії «А» та «Б» [4]. Водночас, щодо категорії «В» у законі зазначено, що до неї відносяться усі інші посади, які не віднесено до попередніх категорій. Доцільно звернути увагу на те, що на відміну від попередньої редакції закону, у якому закріплено право Кабінету Міністрів України відносити посади, які не передбачено в законі, а також нові посади державних службовців, до певної категорії [3]. Натомість, у положеннях чинного закону такої можливості не передбачено.

Отже, законодавцем визначено вичерпний перелік посад категорії «А» і «Б», який може бути змінено виключно шляхом внесення змін до зазначеного законодавчого акту. Проте, у положеннях чинного закону закріплено право Кабінету Міністрів України здійснювати прирівняння посад, які є новими у системі державної служби до певних груп оплати праці. Доцільно звернути увагу на те, що положення зазначеної норми у процесі реалізації призвели до різних його трактувань щодо віднесення керівних посад, зокрема, у органах місцевої державної влади до певних категорій.

Відповідно до роз'яснень Національного агентства України з питань державної служби, яке було надано у 2016 році “посади керівників структурних підрозділів як самотійно, так і у складі самотійних структурних підрозділів місцевої державної адміністрації, їх заступників та керівників структурних підрозділів апаратів цих адміністрацій, належать до категорії «Б» [64]. Водночас, положення ст. 6 Закону України «Про державну службу» надають можливість віднести до категорії «Б» виключно керівників структурних підрозділів міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади та інших державних органів, їх заступників і керівників територіальних органів цих державних органів та їх структурних підрозділів і заступників” [4].

У цьому зв'язку доцільно зазначити, що роз'яснення не можуть слугувати нормативно-правовими актами, оскільки мають виключно роз'яснювальний та

інформаційний характер, а не містять правові норми, внаслідок яких існує вплив на права, свободи і інтереси громадян чи державних службовців. Зважаючи на такі неузгодженості, в деяких випадках керівникам структурних підрозділів районних державних адміністрацій та їх апарату було присвоєно ранг у межах категорії «Б», а у інших «Б» або «В». Водночас, існують випадки, коли до вищезазначених категорій державних службовців застосовується присвоєння їм категорії «В» [19; 59].

Додатково існує проблема щодо визначення категорії посад державної служби. Це пов'язано із тим, що відповідно до положень абз.3 п. 2 Розділу 8 Закону України «Про запобігання корупції», з 2016 року на державних службовців покладено обов'язок щодо подання через електронну систему Національного агентства з питань запобігання корупції щорічних декларацій осіб, які уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [5]. При цьому, доцільно звернути увагу на те, що на початку такі обов'язки було покладено виключно на державних службовців категорії Б.

Доцільно зазначити, що на початку з цим виникли певні проблеми, що пов'язані, зокрема, із повідомленням Національного агентства з питань запобігання корупції щодо того, що наступним етапом запровадження електронного декларування стане встановлення обов'язку подання таких декларацій державними службовцями категорії «В», якими, у розумінні зазначеного органу, є посадові особи, які за категорією своєї посади є нижчими за керівників структурних підрозділів і їх заступників [64]. Таким висновком фактично було віднесено керівників структурних підрозділів, їх заступників до категорії «Б», проте, з знов-таки ж виникли певні проблеми.

З одного боку відповідальність за несвоєчасне подання електронних декларацій покладається на особу, яка має відповідний обов'язок щодо її подання, а не на службу управління персоналом державного органу, на яку покладається обов'язок щодо оформлення документів та присвоєння рангів

державним службовцям, у тому числі й категорії «Б». З іншого боку – такі особи, тобто співробітники служби управління персоналом, як і безпосередньо державні службовці, не можуть встановити чітко, до якої категорії потрібно віднести посаду, яку вона обіймає. Це призводить до того, що в деяких випадках державні службовці або співробітники служби управління персоналом приймають рішення про віднесення керівних посад до категорії «В».

Водночас траплялися випадки, коли деякі, наприклад, головні спеціалісти, подаючи електронні декларації зазначають, що їх посада належить до категорії «Б» [36]. Особливо проблема проявилася у зв'язку із тим, що у деклараціях топ-чиновників, зокрема, народних депутатів, суддів, прокурорів, міністрів, Президента України зазначено, що їх посади належать до категорії «А», не дивлячись на те, що у розумінні ч.3ст.3 Закону України «Про державну службу», вони взагалі не відносяться до категорії державних службовців.

Такі проблеми пов'язані із тим, що Закон України «Про державну службу», роз'яснення та підзаконні нормативні правові акти не містять жодних положень щодо необхідності зазначення категорії посад державної служби у акті індивідуального характеру. На нашу думку таку інформацію потрібно викладати у наказі про призначення особи на посаду або у наказі про присвоєння рангу державного службовця, який надається на ознайомлення державному службовцю під підпис.

Також, проблеми виникають у процесі визначення ієрархії посад і кар'єрі на державній службі. У положеннях Закону України «Про державну службу» фактично закріплено два критерії ієрархії посад. відповідно до першого такий розподіл здійснюється на підставі категорії посади, в межах якої присвоюється ранг державного службовця, а відповідно до другого – залежно від групи оплати праці, у межах яких визначено розмір посадового окладу.

У положеннях ст. 38 Закону України «Про державну службу» зазначено, що «просування по службі державних службовців, вирішення інших



питань, пов'язаних із службою, здійснюється з урахуванням категорії посад державної служби та рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються». Водночас, деяку суперечливість викликають положення ст. 40 Закону України «Про державну службу», відповідно до якої «просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу, відповідно до законодавчих норм» [4].

Враховуючи те, що рівнозначною є посада, яка відноситься до тієї самої групи оплати праці, а вищою – така, що відноситься до вищої групи оплати праці, складається неоднозначна ситуація у випадках, коли посади керівника структурного підрозділу апарату районної державної адміністрації віднесено до категорії «Б», а посади керівників апарату відносяться до категорії «В». Водночас потрібно звернути увагу на те, що такі посади фактично визнаються рівнозначними, оскільки Схемою посадових окладів на посадах державної служби за групами оплати праці, з урахуванням юрисдикції державних органів та переліку посад державної служби, що прирівнюються до відповідних груп оплати праці, обидві категорії посад віднесено до однієї групи оплати праці [10;12].

Новелою у Законі України «Про державну службу» стало зменшення кількості рангів державних службовців, проте підвищено термін перебування на цій посаді, який є необхідним для присвоєння наступного рангу. Так, положеннями ч.6ст. 39 Закону України «Про державну службу» передбачено, що «черговий ранг у межах відповідної категорії посад присвоюється державному службовцю через кожні три роки, з урахуванням результатів оцінювання його службової діяльності» [4]. Водночас, п. 10 Порядку присвоєння рангів державних службовців передбачено, що усім державним службовцям яким було присвоєно ранг на підставі попереднього Закону України «Про

державну службу» від 16 грудня 1993 року присвоюється найнижчі ранги в межах категорії посади до якої він належить.

Терміни роботи, для отримання можливості присвоєння чергового рангу включають попередній період роботи державного службовця на певній посаді. Слід звернути увагу на роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби від 19 серпня 2016 року, відповідно до якого термін відпрацювання, для можливості присвоєння чергового рангу державного службовця, потрібно розраховувати з моменту зміни найменування певної посади, відповідно до штатного розпису. До того ж, відповідно до роз'яснень, якщо термін відпрацювання на останній займаній посаді складає менше трьох років, то початок обрахування терміну для відпрацювання починається з моменту призначення на таку посаду [65].

Таким чином, адміністративна реформа проводиться з часів проголошення незалежності України. Практично на регулярній основі приймаються рішення щодо оптимізації, удосконалення, підвищення ефективності системи державної служби, зокрема, шляхом створення, перейменування, об'єднання, ліквідації, поділу тощо. Отже, така практика є достатньо звичною, оскільки кожна влада намагається удосконалити структуру державної служби, зокрема, шляхом скорочення чисельності державних службовців. У зв'язку із проведенням таких регулярних змін, у системі державної служби велика кількість державних службовців, які працювали на посаді протягом багатьох років, присвоюється такий самий ранг, що і особам, яких тільки призначено на посаду.

Додатково слід звернути увагу на відсутність єдиної позиції центрального органу виконавчої влади, на якого покладено обов'язки щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державної служби, яким є Національне агентство України з питань державної служби. Так, спочатку у своїх роз'ясненнях зазначений орган посилався на положення ст. 58 Конституції

України, відповідно до яких закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, а також ст. 22 Основного закону держави, відповідно до якої, у випадку прийняття нових законів чи внесення змін до чинного законодавства, заборонено звуження змісту і обсягу існуючих прав і свобод [1].

Натомість, у роз'ясненнях Національного агентства України з питань державної служби не прийнято до уваги зміст Методичних рекомендацій щодо застосування Постанови Кабінету Міністрів України Про затвердження Положення про ранги державних службовців. Не дивлячись на те, що остання вже втратила чинність, проте, Методичні рекомендації є чинними. Так зазначеним нормативно-правовим актом визначено, що у випадках залишення державному службовцю, якого призначено на посаду більш високої категорії в межах попереднього рангу, то наступний ранг присвоюється йому з урахуванням попереднього терміну роботи. Тобто, передбачається, що в результаті підвищення державного службовця, час з моменту присвоєння його попереднього рангу зараховується у загальний термін державної служби, а не анулюється [15;14]. Таким чином, надаючи роз'яснення Національне агентство України з питань державної служби звузило зміст прав держслужбовців, яких було призначено на більш високі посади з моменту набрання чинності Законом України «про державну службу» [65].

В якості позитивного моменту у положеннях Закону України «Про державну службу», потрібно звернути увагу на факти виведення за межі державної служби окремих категорій співробітників державних органів. Так, відповідно до ст. 3 вищезазначеного закону, його дія не поширюється на працівників державних органів, на яких покладається виконання функцій з обслуговування. Проте, в нашій державі будь-який плюс можуть перетворити на мінус.

На виконання положень щодо виведення певної категорії осіб за межі державної служби, Кабінетом Міністрів України було затверджено Критерії

визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування [13]. Додатково прийнято та направлено доручення щодо вжиття заходів, спрямованих на розробку і затвердження переліків посад таких працівників в окремих державних органах. Не дивлячись на те, що переліки таких посад підлягають обов'язковому погодженню з Національним агентством України з питань державної служби чи його територіальними структурними підрозділами, фактично відбулося часткове виведення посад державних службовців, які мають однакові функції за межі державної служби.

Причинами такого спірного рішення стало надання керівникам державних служб державних органів права за власним розсудом визначати, яку роботу у переважній більшості виконує працівник. Тобто, саме на керівника державного органу чи структурного підрозділу покладаються повноваження щодо встановлення чи виконує державний службовець функції державної служби або обслуговування. Водночас, є незрозумілим, який саме відсоток роботи можливо віднести до поняття «переважна більшість». Додатково не передбачено з якою частотою співробітник повинен виконувати функції державної служби чи обслуговування. Наприклад, три дні на тиждень співробітник займається виконанням функцій державної служби, а два дні – виконання функцій з обслуговування.

Наступним проблемним питанням є трактування п. 1 Критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, відповідно до якого до посад працівників, на яких покладаються функції з обслуговування, не відносяться керівники структурних підрозділів, які виконують такі функції, а також їх заступники. Тобто, в даному випадку чітко зазначено, що керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів, на які покладаються функції щодо обслуговування державного органу, відносять до посад державної служби [13].

Вищезазначені положення сприяють тому, що з метою отримання статусу державного службовця, існує можливість для штучного збільшення їх кількості, зокрема, за допомогою поділу великих самотійних структурних підрозділів, наприклад, шляху формування із департаменту декількох самотійних управлінь. З іншого боку може утворитися ситуація, коли керівник управління, який входить до складу обслуговуючого департаменту органу державної влади, на якого покладається керівництво не менше ніж восьма особами чи двома відділами, не має статусу державного службовця. Натомість, завідувач самотійного обслуговуючого сектору, до складу якого, окрім його керівника може входити додатково одна чи дві особи, поширюється статус державного службовця.

Особливу увагу слід звернути на зміни, які було внесено до положень Закону України «Про державну службу» 19 вересня 2019 року, внаслідок чого практично створено нові проблеми у сфері проходження державної служби. Одним із ключових недоліків стала можливість довільного звільнення державних службовців з посади, що негативно впливає на стабільність державної служби у цілому. Державний службовець, який не захищений законом змушений виконувати протиправні накази керівництва, а також немає можливості для прояву ініціативи, зокрема з питань, що стосуються покращення проходження державної служби.

Зокрема, слід звернути увагу на те, що внаслідок прийняття таких змін знижено рівень захисту державного службовця від звільнення, внаслідок ліквідації органу державної влади, а також скорочено термін попередження, у випадку зміни істотних умов праці. Так, попередня редакція передбачала, що у випадку ліквідації органу державної влади потрібно зберегти таких осіб у системі державних органів, у тому числі шляхом переведення на інші вакантні посади [3]. До того ж, доцільно звернути увагу на те, що у випадку зміни істотних умов служби, термін попередження складає 30 днів [4].

Внаслідок внесенням змін до Закону України «Про державну службу», фактично було зруйновано інститут конкурсу для зайняття вакантних посад державної служби. Раніше передбачалося, що заняття будь-якої посади в органі державної влади, у тому числі й кар'єрне зростання, мало відбуватися виключно шляхом відкритого конкурсу. До того ж, є незрозумілим, яким чином взагалі працює інститут контрактної служби.

Окрему увагу потрібно звернути на те, що навіть співробітники служби управління персоналом у системі державних органів потребують певних методичних роз'яснень щодо правильного застосування положень закону, що пов'язані із проходженням державної служби. Так, у 2018 році було проведено опитування вищезазначеної категорії осіб, яким визначено основні проблеми, з якими вони стикаються у процесі управління людськими ресурсами.

Одними із ключових напрямків, у яких працівники служб управління персоналом потребують додаткових роз'яснень та надання методичних рекомендацій є:

- оцінювання результатів службової діяльності;
- проходження та проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби;
- безпосередньо проходження державної служби;
- підвищення рівня професійної компетенції державного службовця;
- призначення на посаду і просування по службі;
- функціонування безпосередньо самої служби управління персоналом у системі державного органу;
- переведення державних службовців;
- заохочення та дисциплінарні стягнення;
- робочий час і час відпочинку, відпустки;
- проходження випробування;

— відрядження державних службовців.

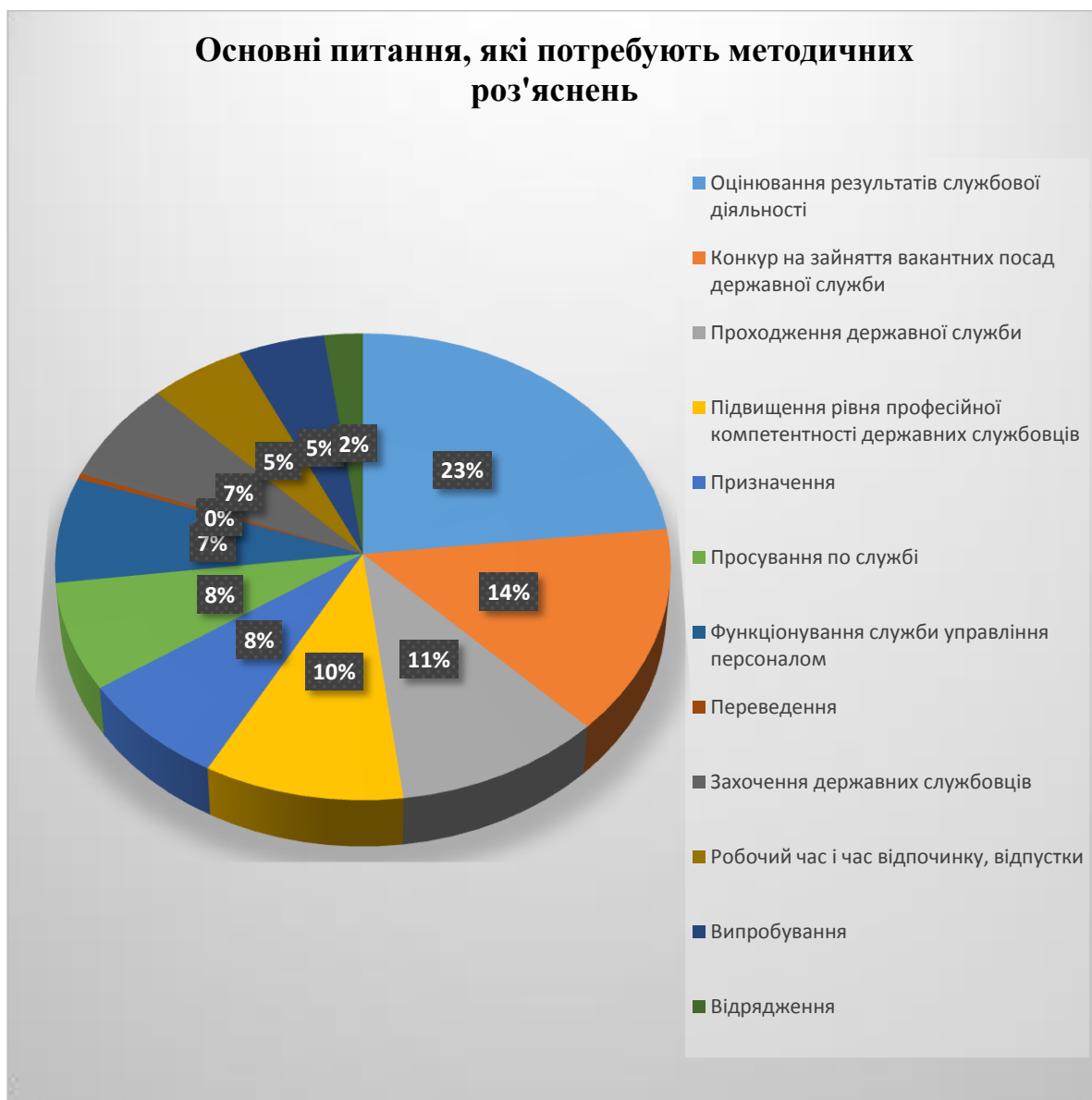


Рис. 3.1. Основні питання, які потребують методичних роз'яснень [57]

Особливу увагу було звернуто на необхідність надання додаткових роз'яснень щодо оцінювання результатів державної служби. Серед ключових питань, щодо яких існує необхідність надання роз'яснень були визначені наступні:

- порядок проведення співбесіди і оформлення висновків за результатами проведення оцінювання;
- визначення переліку основних завдань і показників результативності та ефективності службової діяльності державних службовців на період випробування. Зокрема, звернуто увагу на необхідність надання відповідних форм та прикладів оформлення;
- проведення процедур оцінки результатів службової діяльності у випадку ліквідації, реорганізації, переведення або інших змін, у тому числі й функціональних обов'язках державного службовця;
- розробка і роз'яснення чітких процедур проведення оцінювання результатів службової діяльності;
- порядок розрахунків результатів, у випадку проведення оцінювання діяльності державних службовців;
- можливість преміювання державних службовців, які мають високі показники за результатами щорічного оцінювання.

Як вже зазначалося, одним із ключових проблемних питань є присвоєння рангів, переведення державних службовців та просування по службі. З цього приводу, в рамках опитування співробітників служби управління персоналом було вказано наступні проблемні питання, з приводу яких існує потреба у розробці методичних рекомендацій із прикладами:

- безпосередня процедура присвоєння рангів, із прикладами;
- строки визначення рангів та їх присвоєння;
- особливості присвоєння рангів державних службовців, які мають різні терміни перебування на займаних посадах, а також їх переведення;
- обчислення стажу для присвоєння рангу;
- процедури переведення державних службовців у випадках ліквідації або реорганізації державних органів;



– чітко розроблений алгоритм кар'єрного зростання державних службовців.

Особливу увагу було звернуто на необхідність запровадження додаткових методів та інструментів управління державними службовцями, які не закріплено у положеннях чинного законодавства, проте у повній мірі відповідають вимогам сучасності. До них можливо віднести наступні: проведення заходів, спрямованих на розвиток корпоративної культури, адаптацію нових державних службовців, у тому числі шляхом запровадження інституту наставництва і проведення вступних курсів; тимбилдінг, що дозволить службовцям працювати у команді; проведення психологічних тестувань; запровадження методик розвитку комунікації, а також проведення періодичних форумів та семінарів.



Рис. 3.2. Методи та інструменти, які потребують додаткових роз'яснень

При цьому, достатньо велика кількість співробітників управління персоналу проходили підвищення своєї кваліфікації з даних питань більше ніж один рік тому, внаслідок чого можливо зробити висновок про застаріле бачення процедур проходження державної служби їх працівниками.

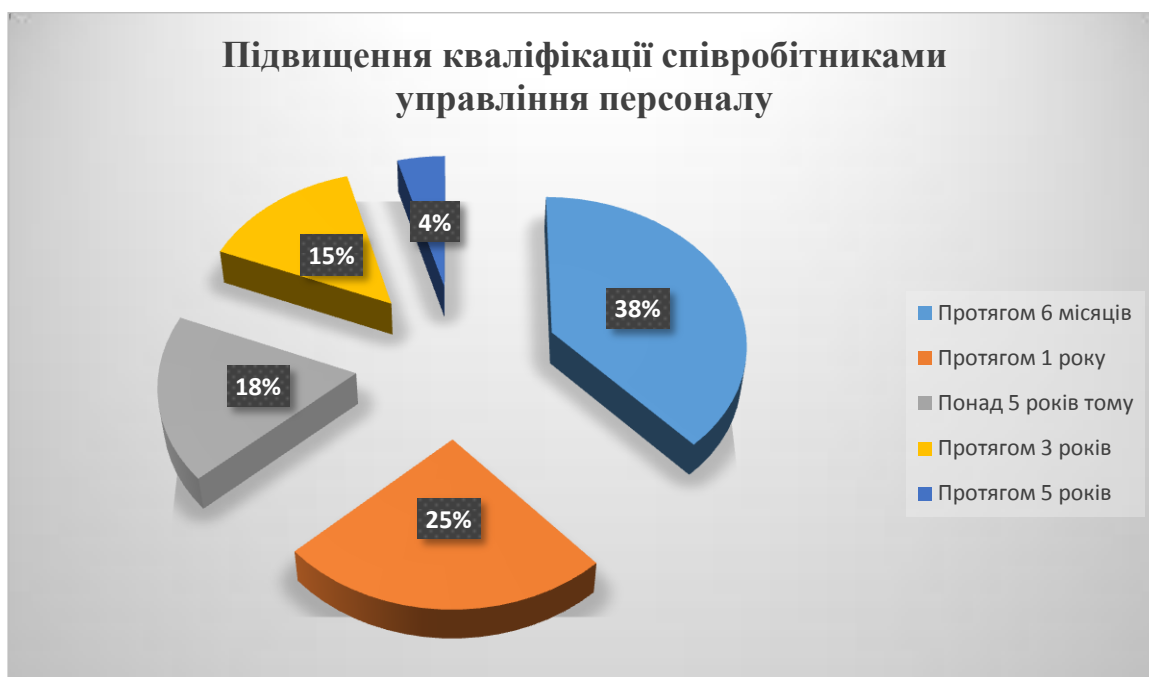


Рис. 3.3. Підвищення кваліфікації співробітниками служби управління персоналу державної служби [57]

Таким чином, існують суттєві законодавчі та методологічні недоліки у системі державного управління, зокрема, й щодо проходження державної служби. Ключовим проблемним питанням є те, що не лише державні службовці не можуть розібратися у нормах законодавства, що стосуються проходження державної служби, але й працівники, для яких такий напрямок є основними функціональними обов'язками. Отже існує нагальна потреба у вирішенні проблемних питань та розробці ефективних заходів підвищення рівня державної служби в Україні.

### 3.2. Основні напрями реформування проходження державної служби в Україні та правове регулювання її проходження

Ключовим інструментом будь-якої системи державного управління є державна служба, оскільки саме від її ефективного функціонування напряму залежить розвиток держави у цілому. Державна служба виступає в якості важливої поєднальної ланки між державою, в особі її державних органів, та громадянином у процесі реалізації останнім своїх конституційних прав і інтересів. Одним із ключових чинників усього процесу проходження державної служби в Україні виступає запровадження позитивного світового досвіду, зокрема і розвинутих держав Європейського Союзу.

На сьогоднішній день багато чинників здійснюють вплив на формування непривабливого образу сфери державної служби. До таких чинників можливо віднести, зокрема: невизначеність можливих кар'єрних перспектив, правова незахищеність, суб'єктивізм керівників, особливо напружені умови праці. У зв'язку із цим державна служба не є привабливою для молоді та сприяють відтоку кадрів та висококваліфікованих спеціалістів. До того ж свій вплив здійснює і відсутність відкритих та прозорих процедур прийняття та просування по службі [42]. У зв'язку із цим існує нагальна потреба у вирішенні зазначених проблем з метою побудови в Україні професійної державної служби європейського зразка.

У науковій літературі відсутні єдині підходи до розуміння такої категорії як «європейські стандарти», проте воно викликає достатньо велику кількість дискусій щодо його розуміння. Відповідно до позиції одних науковців, під європейськими стандартами потрібно розуміти додержання основних положень нормативно-правових актів, які визначають основні принципи функціонування та розвитку держави, а до позиції інших науковців, під європейськими

стандартами потрібно розуміти сукупність норм, принципів та правил організації діяльності та функціонування державних інститутів. Додатково висловлюється позиція щодо того, що європейські принципи управління розкриваються через призму закріплення сукупності стандартів.

Європейське врядування передбачає цілу низку правил і процесів, а також норм поведінки, які безпосередньо стосуються способів реалізації владних повноважень, особливо щодо питань забезпечення їх прозорості, участі громадськості, підзвітності, ефективності, координації дій, внаслідок чого гарантується належний рівень управління за допомогою базових демократичних принципів якими є: відкритість, прозорість, участь громадськості, підзвітність, ефективність, злагожденість тощо.

Відповідно до положень Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, реформування системи державної служби, зокрема, і питань про її проходження, має відбуватися у наступних пріоритетних напрямках:

- вдосконалення загальних засад діяльності державної служби;
- удосконалення системи оплати праці державних службовців;
- розробка і запровадження порядку надання державних послуг, а також удосконалення нормативних положень, які стосуються вимог професійної етики державних службовців;
- підвищення рівня ефективності системи управління державною службою;
- професіоналізація державних службовців.

Потрібно звернути увагу на те, що у рамках європейських програм як правило розкриваються загальні засади діяльності державної служби, за допомогою яких існує можливість для усунення невідповідностей із стандартами Європейського Союзу, визначаються конкретні проблеми та

напрями їх вирішення. Серед основних проблем, що стосуються адаптації до умов Європейського співтовариства і які потребують вирішення, є наступні:

- прогалини у нормах чинного законодавства, що стосуються питання проходження державної служби;
- відсутність чіткого розмежування на законодавчому рівні політичних і адміністративних функціональних обов'язків у системі державного управління, внаслідок чого існують тенденції до відпливу кадрів через зміни у політичному житті держави;
- відсутність законодавчо закріплених критеріїв віднесення до посад державних службовців працівників, які реалізують відповідні державні владні повноваження, а тому чітко не визначено коло осіб, на яких поширюється законодавство про державну службу;
- діяльність держслужбовців залишається недостатньою відкритою та прозорою у зв'язку з відсутністю реальних умов для надійного контролю за їх діяльністю з боку суспільства, що надає додаткові можливості для зловживань і порушень, хабарництва, безвідповідальності тощо;
- недосконалість системи проходження державної служби, зокрема, у процесі відбору, призначення на посади та кар'єрного зростання;
- неврегульованість питання запобігання конфліктам інтересів на державній службі;
- різні критерії щодо сумісності посад для різних категорій державних службовців.

Потрібно звернути увагу на те, що Закон України «Про державну службу» від 2015 року ухвалено саме у той період, коли держава починала перехід до нової економічної і соціальної інформації. З того часу було внесено достатньо багато змін до законодавчих положень, у зв'язку із чим знижується ефективність функціонування державної служби, ускладнюється процес адаптації державних

службовців до нових умов та знижується рівень їх професійної діяльності. У зв'язку із цим існує потреба у формуванні саме процесу проходження державної служби, спираючись на передовий світовий досвід. Особливість даного питання полягає у тому, що саме процесу проходження державної служби не приділяється належна увага та не розглядається питання покращення умов самих держслужбовців як ефективний чинник підвищення рівня державної служби у цілому.

Як вже зазначалося, однією із проблемних питань є відсутність законодавчого закріплення критеріїв віднесення до посад державних службовців працівників, на яких покладено функції щодо реалізації державних владних повноважень через невизначеність кола осіб, на яких поширюється законодавство про державну службу. В контексті даної проблеми доцільно звернути увагу на досвід Республіки Польща, у якій штат державних службовців визначається залежно від того, чи перебувають у підпорядкуванні Голови Ради Міністрів певні особи. Відповідно до цього визначено ключові критерії для віднесення осіб до працівників штату державної служби:

- призначені державні службовці, працівники державних установ не є державними службовцями;
- службовці, які входять до складу інших державних інституцій, зокрема Парламенту, Президент, Омбудсмен, судді Конституційного суду тощо, не відносяться до категорії державних;
- міністри, державні секретарі, помічники міністрів і посадові особи воєводств, а також їх заступники є лише політичними особами, на яких не поширюється статус державного службовця.

Таким чином, у Республіці Польща чітко визначено, що державними службовцями є лише ті працівники органів державної влади, на яких покладається виконання функцій держави та реалізація державної політики. При цьому, навіть працівники органів місцевого самоврядування, виступають в

якості самостійної ланки та не належать до органів держави, а отже не мають статусу державних службовців.

У цьому зв'язку, є достатньо логічним виключення посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування із переліку осіб, які мають статус державних службовців. Зокрема, це стосується співробітників державних адміністрацій, оскільки вони фактично реалізують державну політику, а не виконують функції держави.

Ще однією проблемою є відсутність відкритості та прозорості у процесі функціонування органів державної влади, внаслідок чого збільшуються корупційні прояви і зловживання у сфері державної служби. Можливо стверджувати, що в Україні існує потреба у створенні єдиного та ефективного антикорупційного органу, який замінить усі існуючі антикорупційні інституції, що є неефективними. До того ж, з метою побудови ефективної системи запобігання корупції в органах державної влади потрібно проводити навчання державних службовців з питань недопущення корупційних діянь.

Ще однією проблемою, яка напряду впливає із системи проходження державної служби в Україні, є низька якість адміністративних послуг, внаслідок чого існує потреба у модернізації апарату державної влади, оптимізації чисельності та проведення постійного моніторингу на предмет відповідності діяльності державних службовців вимогам суспільства.

Доцільно вдосконалити нормативно-правове регулювання вимог професійної етики державних службовців, підстав і процедури притягнення їх до дисциплінарної відповідальності. При цьому, дане питання повинно у повній мірі узгоджуватися із судовою реформою та судовою практикою, внаслідок чого існує можливість для захисту прав громадян та інтересів самих державних службовців. Це пов'язано із тим, що сучасні процедури притягнення державних службовців до відповідальності протирічать судовій практиці, в результаті чого

більшість рішень про притягнення державних службовців до відповідальності скасовуються у судовому порядку.

Також доцільно звернути увагу на систему соціального забезпечення державних службовців Данії. Дійсно, в Україні на папері, а саме у положеннях Закону України «Про державну службу» дуже гарно розписано усі соціальні гарантії державних службовців, проте, на практиці, навіть не забезпечується гідний рівень оплати праці, що не дає змоги сподіватися вже на безоплатну медицину. Єдиною соціальною гарантією, яка реалізується по відношенню до українських державних службовців є безоплатна освіта, оскільки останні дійсно можуть навчатися на факультетах державного управління і адміністрування у вищих навчальних закладах України.

Доцільно також звернутися до досвіду Нової Зеландії, у якій відсутні будь-які обмеження розмірів оплати праці. Розмір заробітної плати будь-якого чиновника напряду залежить від рівня його кваліфікації та результатів роботи, а рівень фінансування державної структури напряду залежить від рівня його роботи і ефективності.

Потрібно зазначити, що рівень оплати державних службовців є набагато вищим ніж у приватному секторі. До того ж, на відміну від України у Новій Зеландії відсутнє таке обмеження як заняття підприємницькою діяльністю, проте воно є можливим виключно у випадку відсутності конфлікту інтересів та отримання попередньої згоди безпосереднього керівника. Вважаємо, що така практика є достатньо гарною, оскільки, якщо, наприклад, у державного службовця є невелика крамничка – нічого поганого в цьому немає, якщо він сплачує податки та чесно веде свій бізнес.

Наступним негативним явищем у системі проходження державної служби є неефективність кадрового потенціалу державних службовців, зокрема системи набору і відбору кандидатів, що є головним чинником для досягнення ефективності усієї системи державної служби. Як правило, у випадку наявності



вакантних посад в Україні оголошується конкурсний відбір. У разі проходження кандидатом конкурсу та відповідності його займаній посаді, він отримує повноваження у сфері державного управління, тобто набуває статусу державного службовця.

Із прийняттям закону України про державну службу у 2015 році скасовано інститут стажування на державну службу, в результаті чого особа, яка взагалі не знайома зі специфікою певного органу державної влади з моменту її призначення на посаду вже приступає до своїх посадових обов'язків. Це достатньо негативне явище, оскільки напряду впливає на сприйняття образу державної служби і держави у цілому, а також формує думку, що державними службовцями є виключно особи, які тільки закінчили навчання у вищих навчальних закладах та отримали диплом, а отже й некваліфікованими.

У Польщі дещо інший підхід щодо даного питання, оскільки основним ключовим елементом процесу добору є проходження підготовки кандидатів перед прийомом на роботу. Така підготовка проводиться у національній школі державного управління, яка надає дворічну підготовчу програму для кандидатів на державну службу. За результатами проведення навчання оголошуються особи, які прийняті на роботу, а також тих, хто не пройшов випробування. За допомогою таких заходів забезпечується відкритість процедур конкурсного відбору і його результатів.

Запозичення такого досвіду конкурсного добору на посаду до державної служби є можливим виключно у випадку відповідності законодавчих положень із фактично існуючою системою державної служби. Зміна процедур прийняття на державну службу повинна у повній мірі відповідати вимогам сучасного суспільства, держави і безпосередньо самих державних службовців та охоплювати наступні аспекти: професіоналізм, залучення незалежних експертів, тотожність вимог до кандидатів на посади із вимогами до державних

службовців, які займають аналогічні посади; відкритість процедур конкурсного відбору.

У зв'язку із цим, з метою перетворення державної служби України на державну службу європейського зразка, існує потреба у здійсненні наступних заходів:

- встановлення публічно-правових відносин між державними службовцями і державою;
- забезпечення політичної нейтральності державних службовців шляхом розмежування політичних і адміністративних посад в системі виконавчої гілки влади;
- встановлення чітких критеріїв віднесення до посад державних службовців працівників, на яких покладається виконання відповідних державно-владних повноважень;
- реформування та законодавче закріплення системи оплати праці державних службовців, яка має характеризуватися гідним рівнем та вираженням поваги до державних службовців;
- забезпечення прозорих і справедливих принципів добору на посади державних службовців виключно шляхом проведення конкурсних відборів;
- запровадження у системі державної служби управління персоналом чіткого дотримання принципів законності, компетентності та професіоналізму, зокрема шляхом проведення періодичних заходів у напрямку підвищення їх кваліфікації, з метою приведення їх знань та можливостей до потреб сучасної системи державної служби;
- встановлення переліку дисциплінарних порушень і дисциплінарних стягнень, процедури накладення їх і порядку оскарження.

У цьому зв'язку необхідно вжити наступні заходи:

- наблизити державну службу України до загальноприйнятих засад державної служби країн-членів Європейського Союзу, запроваджуючи в українські реалії міжнародні та європейські стандарти державного управління;
- підвищити роль кадрового резерву, удосконалити порядок проведення конкурсів, оцінювання при доборі претендентів на посаду;
- необхідно передбачити створення для державних службовців більш сприятливих умов для підвищення кваліфікації, посилити дієвість системи неперервного професійного навчання, періодичного стажування у відповідних державних органах, провідних навчальних і наукових центрах України та країнах-членах Європейського Союзу;
- слід удосконалювати систему правових і соціальних засад ефективного функціонування державної служби та її кадрового забезпечення, реалізувавши Концепцію з адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу.

Таким чином, існує необхідність у вдосконаленні законодавства, зокрема, шляхом доповнення Закону України «Про державну службу» [4] главою 2-1 «Порядок проведення навчання кандидатів на посади державної служби» у Розділі IV, у якій викласти наступні норми:

- 1) Ст. 30-1 «Загальні засади проходження навчання кандидатів на посади в органах державної влади».
- 2) Ст. 30-2 «Терміни проходження навчання кандидатів на посади в органах державної влади».
- 3) Ст. 30-3 «Права осіб, які проходять навчання на посаду державної служби».
- 4) Ст. 30-4 «Обов'язки осіб, які проходять навчання на посаду державної служби».

5) Ст. 30-5 «Органи та установи, які уповноважені на проведення навчання кандидатів на посади в органах державної влади»

6) Ст. 30-6 «Порядок підтвердження навичок та вмінь, отриманих проходження навчання кандидатів на посади в органах державної влади».

7) Ст. 30-7 «Наслідки непроходження навчання кандидатів на посади в органах державної влади».

З метою вирішення зазначеної проблеми, додатково пропонуємо прийняти Кабінету Міністрів України постанову Про затвердження Порядку проведення стажування державних службовців. Такою постановою необхідно визначити наступні організаційні моменти:

1) визначити порядок оформлення документів та їх подання для проходження навчання кандидатів на посади в органах державної влади;

2) терміни та порядок проходження навчання, залежно від специфіки сфери державної служби, на посаду в якому претендує кандидат;

3) порядок оформлення проходження навчання кандидатів на посади в органах державної влади

Постановою Про затвердження Порядку проведення стажування державних службовців наступні питання:

– порядком визначено механізм проходження навчання кандидатів на посади державної служби в органах державної влади та управління, систему органів та установ, уповноважених на таке навчання, а також критеріїв оцінювання результатів;

– метою ведення запровадження системи навчання кандидатів на посади державної служби в органах державної влади та управління є підвищення рівня компетентності, професіоналізму та ефективності державної служби.

Внести зміни до ч. 2 ст. 1 Закону України «Про державну службу», виклавши її у наступній редакції:

«Державний службовець – це громадянин України, який пройшов навчання у сфері державної служби, успішно склав конкурсне випробування, займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі – державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби».

Таким чином, існує потреба у професіоналізації галузі державної служби шляхом запровадження інституту проходження навчання. В цьому контексті достатньо вдало запроваджено подібний інститут в Польщі. Це пов'язано із тим, що людина, яку тільки призначено на посаду в органах державної влади, за умови, що вона не працювала в зазначеній системі раніше, не може у повній мірі розуміти специфіку діяльності. Саме такі заходи допоможу сформувати професійну та конкурентноздатну державну службу в Україні.

## ВИСНОВКИ

Розглянувши особливості проходження державної служби в Україні в умовах реформування, можливо зробити наступні висновки.

1. Вивчення особливостей і специфіки системи державного управління в багатовіковій історії є важливим елементом через те, що саме це надає змогу отримати корисні уроки з історичного досвіду і глибше зрозуміти сучасні проблеми його будівництва. Концепції розвитку державної служби можна звести до чотирьох основних типів: 1) «Концепція раціональної бюрократії» М. Вебера – В. Вільсона; 2) Марксистське вчення; 3) Імперська або азійська моделі; 4) Реалістична модель бюрократії. Отже, для початку, доцільно визначити саме поняття «бюрократії».

Призначення державного апарату полягає в організації державного управління на основі регламентованих прав, загальнообов'язкових процедур, які покликані забезпечити баланс інтересів людини і суспільства; погана ефективність державного управління, обмеження прав і свобод особистості є результатом дисфункції державного апарату; боротьба з нею може бути здійснена за допомогою управлінських, економічних, правових методів. Історично сформовані концепції адміністративно-державного управління в даний час займають значне місце. Протиріччя і проблеми, які характеризують загальний стан даної галузі знання, виявляються при дослідженні наукових розробок цих теорій.

2. Основним законом у даній сфері є Конституція України, зокрема, положення ч. 2 ст. 38, яка закріплює рівне право громадян України на доступ до державної служби, а також, ч. 1 ст. 92, якою визначено, що основи державної служби врегульовують виключно на підставі Законів України. Закон України «Про державну службу» є основним спеціальним законодавчим актом,

положеннями якого врегульовано основні концептуальні засади у сфері проходження державної служби, визначено основні принципи, правові та організаційні засади забезпечення проходження публічної, неупередженої та ефективної, орієнтованої на забезпечення інтересів держави, суспільства у цілому та громадян, державної служби. До того ж, зазначеним законодавчим актом врегульовано процедуру реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, яке ґрунтується на особистих якостях і досягненнях.

Доцільно звернути увагу на те, що залежно від особливостей сфери проходження державної служби, відносини врегульовуються й іншими законодавчими актами. Так, серед спеціальних нормативно-правових актів у сфері регулювання державної служби, можливо визначити наступні Закони України: «Про Регламент Верховної Ради України», «Про статус народного депутата України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Державне бюро розслідувань», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про Державне бюро розслідувань», «Про Вищий антикорупційний суд», «Про прокуратуру», «Про судоустрій і статус суддів», «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», «Про Національну поліцію» тощо.

Додатково потрібно звернути увагу на спеціалізовані законодавчі акти у сфері проходження державної служби, якими є Кодекс законів про працю України та наступні Закони України: «Про запобігання корупції», «Про очищення влади», «Про відпустки», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», «Про оплату праці», «Про охорону праці». Також, в Україні діє ціла низка підзаконних нормативних документів, спрямованих на реалізацію законодавчих положень у сфері державної служби.

3. У положеннях Концепції адміністративної реформи в Україні здійснено класифікацію типів державних посад, до яких віднесено політичні, патронатні та адміністративні посади державної служби. При цьому, зазначена Концепція містить посилання ще на два види державної служби, до яких віднесено: державну службу в органах місцевого самоврядування та спеціальну, до якої можливо віднести: військову, дипломатичну, митну тощо.

Проаналізувавши основні наукові підходи до визначення типів державної служби, можливо зробити висновок про те, що найбільш широким є визначення військової, управлінської та спеціалізованої державної служби. У межах військової служби виділяють: армійську, прикордонну, службу в органах внутрішніх справ або безпеки України тощо. У рамках управлінської служби може йти мова про управління економічною галуззю, фінансовою, бюджетною тощо. І нарешті, спеціалізована служба може поділятися на: судову, кримінально-виконавчу, виконавчу, митну, екологічну, службу з надзвичайних ситуацій тощо. Таким чином, можливо зазначити, що перелік таких видів державної служби є достатньо великим. До того ж, достатньо логічними є підходи до розмежування державної та політичної сфер.

Натомість, на підставі аналізу не лише наукової, але й нормативної інформації, зроблено висновок щодо того, що найбільш доцільним, на нашу думку, є розмежування державної служби на наступні види: цивільна державна служба, до якої можливо віднести службовців органів державної влади та їх апарату; мілітаризована державна служба, тобто, службовців озброєних державних формувань; спеціалізована державна служба, до якої доцільно віднести службовців органів державної виконавчої влади зі спеціальним правовим статусом та повноваженнями.

4. Європейська інтеграція значним чином вплинула та розвиток і формування інституту державної служби у європейських країнах. До того ж, потрібно звернути увагу на те, що поняття державної служби у різних країнах



трактуються по різному. Проаналізувавши різні підходи до організації державної служби у зарубіжних країнах можливо зробити висновок щодо того, що великий вплив на потребу у кваліфікованих кадрах у системі державного управління здійснюють внутрішньоструктурні процеси, а саме: порядок прийняття, просування по службі, оплата праці тощо.

5. Як і будь-який соціально-правовий інститут, державна служба та її проходження ґрунтуються на певних принципах, вміст яких у повній мірі відображає їх характерні особливості. Під принципами державної служби доцільно розуміти основоположні ідеї, положення, настанови у яких відображаються об'єктивні закономірності та обґрунтовані напрями реалізації компетенції, функцій та завдань органів державної влади, повноваження та обов'язки державних службовців, які проходять державну службу. Саме вони виступають в якості обґрунтованої основи для організації та діяльності державних органів усіх гілок влади.

За допомогою вивчення принципів державної служби в Україні розкриваються наступні елементи: сутність та основні характерні особливості державної служби та її проходження; загальний характер управлінської, законотворчої, організаційно-розпорядчої та консультативно-дорадчої та інших видів діяльності державних органів; правомірність та соціальну значимість правовідносин, які виникають у сфері проходження державної служби; об'єктивні зв'язки, які виникають у системі державних службових правовідносин. Основними принципами державної служби є наступні: верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, ефективності, рівного доступу до державної служби, принцип політичної неупередженості, прозорості діяльності державної служби, стабільності.

Основні принципи державної служби, які закріплені у положеннях Закону України «Про державну службу», у повному обсязі відповідають публічному характеру проходження державної служби в Україні, а також надають змогу

сформувати нову реально якісну модель. У випадку ефективної реалізації усього комплексу принципів державної служби, існує можливість забезпечити ефективність усього інституту, взаємодію між державою і суспільством, а також наближення до європейських стандартів, в тому числі й у частині принципів проходження державної служби.

6. Основною метою державної служби в Україні є впорядкування та підвищення ефективності процесів формування і реалізації державної влади та державного управління шляхом поєднання відповідальності за виконання службових обов'язків та соціальних і економічних гарантій, які надаються державним службовцям. В якості одного із найважливіших напрямків проходження державної служби в Україні доцільно виділити підвищення рівня ефективності послуг, які надаються громадянам України, юридичним особам та державним органам. Саме з цим пов'язана необхідність у визначенні і детальному дослідженні цілей, завдань і функцій, які сприяють забезпеченню належного функціонування органів державної влади.

Особливістю функцій державної служби є те, що вони характеризуються специфічним призначенням, яке полягає у виконанні завдань, покладених на певний державний орган або державу у цілому, з метою досягнення поставлених цілей. Функції державної служби спрямовані виключно на реалізацію основних завдань. Таким чином, можливо визначити наступні функції державної служби в Україні: інформаційно-аналітична; планово-прогностична; підготовки рішень, зокрема, й у вигляді вузько спрямованих цільових програм; організації виконання прийнятих державними органами рішень; контролююча.

Створення належних умов для виконання державними службовцями своїх функціональних обов'язків на пряму впливає на повноцінну реалізацію громадянами своїх прав і свобод. Це відіграє достатньо важливе значення, оскільки внаслідок зниження на протязі останнього часу авторитету політичних

інституцій, саме державна служба залишається єдиним шляхом для реалізації та захисту своїх прав та інтересів пересічними громадянами.

7. Як і будь-який процес, проходження державної служби є достатньо складною процедурою, кожна із стадій якої детально регламентована та врегульована законодавчими нормами. Першим етапом проходження державної служби є вступ, який є гарантованим правом кожного громадянина України, який досяг 18-річного віку, вільно володіє державною мовою та отримав ступінь освіти не нижчий ніж бакалавр чи молодшого бакалавра (для посад категорії «В») або магістра (для посад категорії «А» та «Б»). Вступ на посаду громадянина України здійснюється шляхом призначення на посаду за результатами конкурсного випробування.

Другим етапом є призначення на посаду державної служби переможця конкурсного відбору. Рішення про призначення на посаду приймається на основі протоколу конкурсної комісії та підлягає обов'язковому оформленню окремим актом. Третім етапом є прийняття присяги державного службовця, яке відбувається відразу після призначення особи на посаду державної служби. Саме з цього моменту особа набуває відповідного статусу державного службовця. До того ж, в один день із прийняттям присяги, відповідальна особа підрозділу управління персоналом, проводить ознайомлення новопризначеного державного службовця із правилами внутрішнього трудового розпорядку та посадовою інструкцією.

Четвертим етапом виступає просування особи на державній службі, а також вирішення інших питань, пов'язаних із проходженням державної служби. Потрібно зазначити, що такі питання напряму залежать від категорії посади державної служби і рангів. П'ятим етапом проходження державної служби є оцінка результатів службової діяльності службовця. Доцільно звернути увагу, що таке оцінювання проводиться щорічно з метою визначення рівня та якості виконання поставлених завдань. До того ж, результати оцінки діяльності

державного службовця приймаються до уваги у процесі прийняття рішення щодо преміювання, можливого кар'єрного зростання або направлення на додаткове навчання і підвищення професійної кваліфікації. Оцінка проводиться на підставі результатів службової діяльності та з врахуванням посадових обов'язків, покладених на працівника.

Наступним етапом є підвищення рівня професійної компетенції державних службовців, відповідно до положень ст. 48 Закону України «Про державну службу» та Порядку стажування державних службовців. Так, для осіб, які проходять державну службу, забезпечуються належні умови для підвищення кваліфікаційного рівня шляхом проходження навчання, яке проводиться на постійній основі. Останнім етапом проходження державної служби в Україні є її припинення, яке здійснюється на наступних підставах: 1) у разі втрати права на державну службу або його обмеження; 2) у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби; 3) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін; 4) за ініціативою суб'єкта призначення; 5) у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін; 6) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку зі зміною її істотних умов; 7) у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом; 8) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади».

8. На сьогодні існує нагальна потреба у реальному та ефективному реформуванні усієї системи державної служби в Україні. Низькі вимоги більшості державних органів до своїх співробітників сприяє тому, з одного боку невдоволенню громадян їх роботою. Відповідно до такої позиції державні органи не здатні забезпечити належне виконання покладених на них завдань, водночас вважаючи державних службовців некомпетентними та корумпованими.

Існують суттєві законодавчі та методологічні недоліки у системі державного управління, зокрема, й щодо проходження державної служби. Ключовим проблемним питанням є те, що не лише державні службовці не можуть розібратися у нормах законодавства, що стосуються проходження державної служби, але й працівники, для яких такий напрямок є основними функціональними обов'язками. У зв'язку із цим існує нагальна потреба у вирішенні проблемних питань та розробці ефективних заходів підвищення рівня державної служби в Україні.

9. З метою перетворення державної служби України на державну службу європейського зразка, існує потреба у здійсненні наступних заходів: встановлення публічно-правових відносин між державними службовцями і державою; забезпечення політичної нейтральності державних службовців шляхом розмежування політичних і адміністративних посад в системі виконавчої гілки влади; встановлення чітких критеріїв віднесення до посад державних службовців працівників, на яких покладається виконання відповідних державно-владних повноважень; реформування та законодавче закріплення системи оплати праці державних службовців, яка має характеризуватися гідним рівнем та вираженням поваги до державних службовців; забезпечення прозорих і справедливих принципів добору на посади державних службовців виключно шляхом проведення конкурсних відборів; запровадження у системі державної служби управління персоналом чіткого дотримання принципів законності, компетентності та професіоналізму, зокрема шляхом проведення періодичних заходів у напрямку підвищення їх кваліфікації, з метою приведення їх знань та можливостей до потреб сучасної системи державної служби; встановлення переліку дисциплінарних порушень і дисциплінарних стягнень, процедури накладення їх і порядку оскарження.

Запропоновано доповнення Закону України «Про державну службу» главою 2-1 «Порядок проведення навчання кандидатів на посади державної

служби» у Розділі IV, у якій викласти наступні норми: Ст. 30-1 «Загальні засади проходження навчання кандидатів на посади в органах державної влади». Ст. 30-2 «Терміни проходження навчання кандидатів на посади в органах державної влади». Ст. 30-3 «Права осіб, які проходять навчання на посаду державної служби». Ст. 30-4 «Обов'язки осіб, які проходять навчання на посаду державної служби». Ст. 30-5 «Органи та установи, які уповноважені на проведення навчання кандидатів на посади в органах державної влади» Ст. 30-6 «Порядок підтвердження навичок та вмінь, отриманих проходження навчання кандидатів на посади в органах державної влади». Ст. 30-7 «Наслідки непроходження навчання кандидатів на посади в органах державної влади».

З метою вирішення зазначеної проблеми, додатково пропонуємо прийняти Кабінету Міністрів України постанову Про затвердження Порядку проведення стажування державних службовців. Такою постановою необхідно визначити наступні організаційні моменти: визначити порядок оформлення документів та їх подання для проходження навчання кандидатів на посади в органах державної влади; терміни та порядок проходження навчання, залежно від специфіки сфери державної служби, на посаду в якому претендує кандидат; порядок оформлення проходження навчання кандидатів на посади в органах державної влади.

Постановою Про затвердження Порядку проведення стажування державних службовців наступні питання: порядком визначено механізм проходження навчання кандидатів на посади державної служби в органах державної влади та управління, систему органів та установ, уповноважених на таке навчання, а також критеріїв оцінювання результатів; метою ведення запровадження системи навчання кандидатів на посади державної служби в органах державної влади та управління є підвищення рівня компетентності, професіоналізму та ефективності державної служби.

## ПЕРЕЛІК ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР/ Україна, Верховна Рада // Відомості Верховної Ради України. – 1996 рік. – № 30. – ст. 141.
2. Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади: Закон України від 19.09.2019 року № 117-IX/Україна, Верховна Рада // Відомості Верховної Ради України. – 2019 рік. № 43. – ст. 250.
3. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 року № 3723-XII/ Україна, Верховна Рада // Відомості Верховної Ради України. – 1993 рік. – № 52. – ст. 490. (втратив чинність).
4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 року № 889 VIII/ Україна, Верховна Рада // Відомості Верховної Ради України. – 2016 рік. – № 4. – ст. 43.
5. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 року № 1700-VII / Україна, Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2014 рік. – № 49. – ст. 2056.
6. Про Збройні Сили України: Закон України від 06.12.1991 року № 1934-XII/ Україна, Верховна Рада // Відомості Верховної Ради України. – 1992 рік. – № 9. – ст. 108.
7. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 року. № 2657-XII/ Україна, Верховна Рада // Відомості Верховної Ради України. – 1992 рік. – № 48. – ст. 650.
8. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 року. № 580-VIII / Україна, Верховна Рада // Відомості Верховної Ради України. – 2015 рік. – № 40-41. – ст. 379.

9. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 року. № 1682-VII/ Україна, Верховна Рада // Відомості Верховної Ради України. – 2014 рік. – № 44. – ст. 2041.

10. Питання оплати праці працівників державних органів [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 року № 15 / Україна, Кабінет Міністрів. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу:<https://www.kmu.gov.ua/npas/249668347>. (дата звернення: 29.10.2020).

11. Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 року № 306. / Україна, Кабінет Міністрів. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/306-2016-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 29.10.2020).

12. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 року № 15 [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.01.2020 року. № 16 / Україна, Кабінет Міністрів. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/16-2020-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 29.10.2020).

13. Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 року № 271 / Україна, Кабінет Міністрів. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/271-2016-%D0%BF/paran10%23n10#n10>. (дата звернення: 29.10.2020).

14. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо застосування постанови Кабінету Міністрів України від 19 червня 1996 року N 658 "Про



затвердження Положення про ранги державних службовців" [Електронний ресурс]: Наказ Головного управління державної служби від 31.03.2006 року № 106 / Україна, Головне управління державної служби. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0106351-06#Text>. (дата звернення: 29.10.2020).

15. Про затвердження Положення про ранги державних службовців [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.06.1996 року № 658 / Україна, Кабінет Міністрів. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/658-96-%D0%BF#Text> (втратив чинність). (дата звернення: 29.10.2020).

16. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 22.07.1998 року № 810/98 / Україна, Верховна Рада. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/810/98>. (дата звернення: 29.10.2020).

17. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року "Про Стратегію національної безпеки України" [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 26.05.2015 року № 287/2015 / Україна, Президент України. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015#Text>. (дата звернення: 29.10.2020).

18. Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020" [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 12.01.2015 року № 5/2015 / Україна, Президент України. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>. (дата звернення: 29.10.2020).

19. Про присвоєння рангів державним службовцям [Електронний ресурс]: Розпорядження Дворічанської районної державної адміністрації Харківської області від 10.06.2016 року № 70-к/ Україна, Дворічанська районна

державна адміністрація. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу:[http://dvorichnarda.gov.ua/files/docs/2016/8638\\_70k\\_vid\\_10\\_06\\_2016\\_rok\\_u.pdf](http://dvorichnarda.gov.ua/files/docs/2016/8638_70k_vid_10_06_2016_rok_u.pdf). (дата звернення: 29.10.2020).

20. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади і права людини в світлі адміністративної реформи / В.Б. Авер'янов // Вісник державної служби України. – 1997 рік. – № 4. – С. 60-65.

21. Авер'янов В.Б. Система органів виконавчої влади України: проблеми реформування / В.Б. Авер'янов // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції: зб. наук. праць. Київ: ООО «АДЕФ–Україна», 2003 рік. – С. 42–45.

22. Административное право России: учебник: в 2 ч. / Анисимова Н.П., Бочаров С.Н., Буденко Н.И. и др.; под общ. ред. Коренева А.П. – Москва: «Щит», 2002. – Ч. 1. – 300 с.

23. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: підручник. / за ред. Академіка НАПрН України О.М. Бандурки. Харків: Золота миля, 2011. – 584 с.

24. Академічний тлумачний словник української мови. Т. 5. С. 398. [Електронний ресурс]. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу:<http://sum.in.ua/p/5/398/2>. (дата звернення: 29.10.2020).

25. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: монография / Г.В. Атаманчук. – Москва: Изд-во РАГС, 2002. – 272 с.

26. Баришніков В.М. Інститут державної служби. Походження державної служби: навч.-метод. Посібник / В.М. Баришніков. – Київ: ІПК ДСЗУ, 2010. – 140 с.

27. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах. – Москва: НОРМА, 2002 год. – 623 с.

28. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебное пособие / Д.Н. Бахрах. – Москва: НОРМА. 2006. – 640 с.
29. Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы формирования и реализации) /И.Л. Бачило. – Москва: Юрид. лит. 1976. – 200 с.
30. Василевська Т. Етичні виміри громадянськості державного службовця / Т. Василевська // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 1 (5). – С. 148-153.
31. Василенко И. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учебное пособие / И. Василенко. – Изд. 2-е, испр. и доп. – Москва: Логос, 2000. – 200 с.
32. Ващенко, К.О. Дмитренко С.П. Нормативно-правове регулювання інституту державної служби в сучасній Україні / К.О. Ващенко, С.П. Дмитренко // Правничо-політологічні та історичні студії проблем українського державотворення: з нагоди 60-річчя доктора історичних наук, професора, заслуженого діяча науки і техніки України, академіка Української академії історичних наук, АН Вищої школи України та Української академії політичних наук Богдана Івановича Андрусишина: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, 16 січня 2019 року. – Київ: Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2019. – С. 123-127.
33. Гладун З. Поняття і зміст державного управління: адміністративно-правовий аналіз / З. Гладун. – Львів: Львівський філіал УАДУ, 1996. – 21с.
34. Гончарук Н.Т. Розвиток державної служби в Україні в контексті європейської інтеграції / Н.Т. Гончарук // Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України: Матеріали регіон. наук.-практ. конф., 17 травня 2004. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2004. – С.92-95.
35. Гудима Н. Принципи відкритості і прозорості та їх реалізація в державному управлінні в Україні / Н. Гудима // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 3. – С. 78-85.

36. Дворська Інна Василівна: Щорічна електронна декларація особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за 2015 рік [Електронний ресурс]. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://public.nazk.gov.ua/declaration/f9cd11f5-df6b-4dd3-8d65-a3ccae23304d>. (дата звернення: 29.10.2020).

37. Дрозд О. Проходження державної служби в Україні як складова предмета адміністративно-правового регулювання / О. Дрозд // Адміністративне право і процес. – 2016. – № 10. – С. 102-106.

38. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. посіб. / С.Д. Дубенко. – Київ: ІнЮре, 1999. – 244 с.

39. Кізілов Ю.Ю. Особливості проходження державної служби в умовах чинного Закону України “Про державну службу” / Ю.Ю. Кізілов // Теорія та практика державної служби: матеріали наук.-практ.конф., 11 листоп. 2016 р. – Дніпро: ДРІДУ НАДУ, – 2016. – С. 41-44.

40. Коваленко А.А. Принципи організації та діяльності системи державної служби в Україні / А.А. Коваленко // Нова політика, 2001. – №2. – С.34-38.

41. Коваль Г.В. Професійна соціалізація державних службовців в умовах реформування державної служби в Україні [Електронний ресурс] / Г.В. Коваль // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування, 2015. – № 2. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <http://www.el-zbirn-du.at.ua>. (дата звернення: 29.10.2020).

42. Коваль Г.В. Реформування процесу проходження державної служби в Україні [Електронний ресурс] / Г.В. Коваль // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування, 2020. – № 1. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: [http://el-zbirn-du.at.ua/2020\\_1/33.pdf](http://el-zbirn-du.at.ua/2020_1/33.pdf). (дата звернення: 29.10.2020).

43. Кузнєцова М. Передумови модернізації державної служби в Україні / М. Кузнєцова // Державне управління та місцеве самоврядування, 2020. – № 4. – С. 179-187.

44. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації України на базі принципів Європейського адміністративного простору / М.І. Лахижа // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади: Матеріали ІУ Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю, 24 листопада 2009. – Ч. 1. – Полтава: Полт.НТУ, 2009. – С.67–70.

45. Леліков Г.І., Олуйко В.М. Політично-правові засади кадрової роботи в Китайській Народній Республіці / Г.І. Леліков, В.М. Олуйко // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права, 2003. – № 1 (6). – С. 7–11.

46. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика: навч. Посібник / В.Я. Малиновський. – Київ: Атіка, 2003. – 158 с.

47. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. Посібник / В.Я. Малиновський. – Київ: Атіка, 2003. – 575 с.

48. Мирошніченко Я.В. Этапы прохождения государственной службы в таможенных органах / Я.В. Мирошніченко // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки, 2008. – № 1. – С. 233–237.

49. Настольная книга государственного служащего: комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации / под. общ. ред. В.И. Шкатулла. – Москва: Экономика, 1999. – 678 с.

50. Науменко Р.А. Тимцуник В.І. Професійна компетентність державних службовців у контексті реформ в Україні [Електронний ресурс] / Р.А. Науменко, В.І. Тимцуник // Теорія та практика державного управління і

місцевого самоврядування, 2015. – № 2. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: [http://el-zbirn-du.at.ua/2015\\_2/7.pdf](http://el-zbirn-du.at.ua/2015_2/7.pdf). (дата звернення: 29.10.2020).

51. Оболенський О.Ю. Державна служба: підручник. / О.Ю. Оболенський. – Київ: КНЕУ, 2006. – 468 с.

52. Оболенський О.Ю. Принцип професіоналізму в державній службі / О.Ю. Оболенський // Вісник державної служби України, 1998. – № 1. – С. 54-61.

53. Озірська С.М. Системи державної служби європейських країн: Велика Британія, Російська Федерація, Україна, Французька Республіка: наук.-аналіт. дослідж. / С.М. Озірська. – Київ: Вид-во УАДУ, 1999. – 168 с.

54. Олуйко В.М. Організація державної служби (аналіз світового досвіду) / В.М. Олуйко // Університетські наукові записки, 2017. – № 64. – С. 56-72.

55. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: монография / А.В. Петришин. – Харьков: Факт, 1998. – 168 с.

56. Письменний І., Липовська Н. Види державної служби: теоретична полеміка / І. Письменний, Н. Липовська // Державне управління та місцеве самоврядування, 2015. – № 4. – С. 200-211.

57. Результати опитування працівників служб управління персоналом державних органів щодо виявлення потреб у наданні методичної допомоги у сфері управління людськими ресурсами (червень 2018 року) [Електронний ресурс]. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/human%20resources/3.pdf>. (дата звернення: 29.10.2020).

58. Реформа державної служби у питаннях та відповідях: практичний посіб. для керівників служб управління персоналом / за заг. ред. К. Ващенко. – Київ: Ц-тр адапт.держ. сл. до стандартів ЄС, 2016. – 176 с.

59. Розпорядження Голови Ізюмської РДА за 2016 рік [Електронний ресурс]. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <http://www.izyumrda.gov.ua/dokumenti/rozporyadzhennya/2016-rik/564-cherven>. (дата звернення: 29.10.2020).

60. Руслан Радецький: за місяць другої хвилі е-декларування подано 8021 щорічну декларацію [Електронний ресурс]. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://old.nazk.gov.ua/news/ruslan-radecky-za-misyac-drugoyi-hvyli-e-deklaruvannya-podano-8021-shchorichnu-deklaraciyu>. (дата звернення: 29.10.2020).

61. Серьогін С.М. Мета, завдання та функції державної служби / С.М. Серьогін // Аспекти публічного управління, 2013. – № 1. – С. 58-65.

62. Старилов Ю.Н. Служебное право: учебник. / Ю.Н. Старилов. - Москва: БЕК, 1996. – 698 с.

63. Шамраєва В.М. Шляхи реформування державної служби України (досвід США та країн-членів ЄС) / В.М. Шамраєва // Матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції «Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади», 4 грудня 2007 року. – Полтава: РВВ ПУСКУ, 2008. – С.131–134.

64. Щодо віднесення посад керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій до відповідних категорій посад державної служби [Електронний ресурс]: Роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби № 6-р/3 від 10.05.2016 року. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://nads.gov.ua/npas/shchodo-vidnesennya-posad-kerivnikov-strukturnih-pidrozdiliv-miscevih-derzhavnih-administracij-do-vidpovidnih-kategorij-posad-derzhavnoyi-sluzhbi>. (дата звернення: 29.10.2020).

65. Щодо строку відпрацювання для присвоєння чергового рангу на займаній посаді, передбаченого пунктом 10 Порядку присвоєння рангів державних службовців, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України

від 20 квітня 2016 року № 306 [Електронний ресурс]: Роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби № 17-р/з від 19.08.2016 року. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://nads.gov.ua/npas/shchodo-stroku-vidpracyuvannya-dlya-prisvoyennya-chergovogo-rangu-na-zajmanij-posadi-peredbachenogo-punktom-10-poryadku-prisvoyennya-rangiv-derzhavnih-sluzhbovciv-zatverdzhеного-postanovoyu-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-20-kvitnya-2016-roku-306>. (дата звернення: 29.10.2020).

66. Josephson M. And the Government Ethics Center Commission of the Josephson Institute of Ethics [Electronic resource]/ M. Josephson //Preserving the public trust: the five principles of public service ethics. – Electron. text. info. – Access mode: <http://josephsoninstitute.org/public/overview/faq.html>. (date of application: 29.10.2020).